

Выполнение повестки дня “Женщины, мир и безопасность” в регионе ОБСЕ

**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
Центр «Женщины, мир и безопасность» при Лондонской школе экономики и
политических наук (ЛШЭ)**

Авторы: Генри Миртинен (Henri Myrntinen), Лора Дж. Шеперд (Laura J. Shepherd) и Ханна Райт (Hannah Wright)

Редактура и вычитка: Лина Авониус (Leena Avonius), консультант ОБСЕ по гендерным вопросам; Ники Армстронг (Nicky Armstrong), менеджер по коммуникациям Лондонской школы экономики и политических наук

Дизайн и набор: Ana Prpic, Brand+May Limited

Выполнение повестки дня «Женщины, мир и безопасность» в регионе ОБСЕ

ISBN- 978-3-903128-54-5

© 2020 г., Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); www.osce.org,
Центр «Женщины, мир и безопасность» при Лондонской школе экономики и политических наук (ЛШЭ) www.lse.ac.uk/wps

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не может быть воспроизведена, сохранена в поисковой системе, передана или использована в любой форме или любыми средствами - электронными, механическими, фотокопировальными, записывающими или иными без предварительного получения письменного разрешения издателей. Все фотографии, использованные в настоящем издании, защищены авторским правом и являются собственностью ОБСЕ и Центра «Женщины, мир и безопасность» при ЛШЭ, если не указано иное.

Материалы в настоящей публикации указаны исключительно для удобства поиска. Несмотря на то, что ОБСЕ и Центр «Женщины, мир и безопасность» при Лондонской школе экономики и политических наук (ЖМБ ЛШЭ) проявили максимальное внимание при разработке данной публикации, они не несут никакой ответственности за достоверность и полноту любых предоставленных сведений, указаний и консультаций, а также за любые опечатки в тексте. Содержание настоящей публикации, а также представленные в ней точки зрения, мнения, выводы, толкования и заключения, выраженные ее авторами и соавторами необязательно отражают официальную политику или позицию ОБСЕ, ее государств-участников и ЖМБ ЛШЭ.

По вышеизложенным причинам никакие иски не могут подаваться против ОБСЕ или ЖМБ ЛШЭ в связи с последствиями, которые могли бы возникнуть вследствие пользования содержащейся в данной публикации информации и выводов.

**Выполнение
повестки дня
“Женщины, мир и
безопасность”
в регионе ОБСЕ**

Содержание

СПИСОК АББРЕВИАТУР	2
ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	3
КРАТКИЙ ОБЗОР	5
1. ВВЕДЕНИЕ	8
2. АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПОСВЯЩЕННЫХ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПЛАНАМ ДЕЙСТВИЙ	12
3. КАБИНЕТНЫЙ АНАЛИЗ НПД ИЗ РЕГИОНА ОБСЕ	19
3.1. Опыт по результатам предыдущих исследований	20
3.2. Приоритеты по темам	29
3.3. Новые и развивающиеся темы	33
3.4. Механизмы координации	38
3.5. Финансирование	41
3.6. Мониторинг и оценка	44
3.7. Практика вовлечения	47
3.8. Выводы	49
4. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НПД В РЕГИОНЕ ОБСЕ	50
4.1. Предпосылки формирования национального контекста	52
4.2. Координация осуществления НПД и причастность к ним	55
4.3. Процессы разработки НПД	58
4.4. НПД и Национальный механизм по улучшению положения женщин / другие планы действий большего масштаба	61
4.5. Тематические направления работы	65
4.6. Осуществление НПД и составление бюджетов	72
4.7. Локализация	81
4.8. Мониторинг, оценка, представление отчетов и влияние	85
4.9. Вызовы, обусловленные контекстом	87
4.10. Внешняя поддержка	88
5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	92
Рекомендации	93
Приложение 1. Краткий обзор набора данных НПД из региона ОБСЕ	97

Список аббревиатур

МПГ	Межпартийная парламентская группа	МСЗ	Министерство социальной защиты
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	НПД	Национальный план действий «Женщины, мир и безопасность»
СНСК	Сексуальное насилие в связи с конфликтом	НАТО	Североатлантический альянс
ОГО	Организация гражданского общества	НМЖ	Национальный механизм по улучшению положения женщин
ДКВС	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами	ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ЕС	Европейский союз	ОПМ	Операция по поддержке мира
ФМПДГ	Финансовый механизм для осуществления Плана действий Боснии и Герцеговины по гендерным вопросам	ИПСН	Инициатива по предотвращению сексуального насилия
ПДГ	План действий по гендерным вопросам	ПНЭ	Предупреждение насильственного экстремизма
ПДГМБ	План действий Великобритании по гендерным вопросам для обеспечения мира и безопасности	РС	Республика Сербская
ГН	Гендерное насилие	СОЛВ	Стрелковое оружие и легкие вооружения
КГВ	Координаторы по гендерным вопросам	ЦУР	Цели в области устойчивого развития
МТБЮ	Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии	СЭСЗ	Сексуальная эксплуатация и сексуальные злоупотребления
IDP	Внутренне перемещенное лицо	СГД	Сексуальные и гендерные домогательства
МНПО	Международная неправительственная организация	СОГИС	Сексуальная ориентация, гендерная идентичность и гендерное самовыражение
МПД	Местный план действий	УСБ	Учреждения сектора безопасности
ЛГБТИ	Сообщество лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров (или) интерсекс-людей	СНУК	Сексуальное насилие в условиях конфликта
МиО	Мониторинг и оценка	ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
МО	Министерство обороны	УПН ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
МЗТСЗ	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	РСБ ООН	Резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций
МВД	Министерство внутренних дел	НЖД	Насилие в отношении женщин и девочек
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям	ЖМБ	Женщины, мир и безопасность
МБ	Министерство безопасности		

Вступительное слово

В этом году отмечается 20я годовщина принятия Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций по вопросу о женщинах, мире и безопасности. Это прекрасный момент для того, чтобы продемонстрировать, как далеко мы продвинулись в выполнении РСБ ООН 1325 и девяти связанных с ней резолюций. Удалось ли нам улучшить ситуацию в области защиты женщин и девочек от насилия в связи с конфликтом? Выявлены ли наиболее эффективные способы предоставления женщинам возможности полноценно участвовать в процессах, связанных с обеспечением мира и безопасности?

В 2014 году ОБСЕ представила доклад по результатам анализа национальных планов действий (НПД) по выполнению РСБ ООН 1325. Данное исследование основывается на ключевых выводах и рекомендациях, изложенных в публикации 2014 года. Увеличение количества НПД с 27 до 36 за пять лет с момента проведения первого исследования, безусловно, является положительным изменением. В настоящее время более чем 60 % государств-участников ОБСЕ приняли НПД по выполнению РСБ ООН 1325. Повышение уровня заинтересованности на национальном уровне выражается в частом обсуждении проблематики женщин, мира и безопасности в рамках официальных заседаний ОБСЕ в Вене.

Настоящее исследование ярко демонстрирует значительные усилия, прилагаемые в регионе ОБСЕ к разработке более совершенных и эффективных НПД для выполнения РСБ ООН 1325. Детальное изучение НПД свидетельствуют о том, что участие женщин в процессах и институтах обеспечения мира и безопасности остается приоритетным направлением для государств-участников ОБСЕ. В последние годы повышенное внимание также уделяется роли женщин в предотвращении конфликтов, а также в предупреждении терроризма, насильственного экстремизма и борьбе с ними. Настоящее исследование даёт некоторое представление о том, как различные стратегии и планы действий, включая гендерные и в области безопасности, можно согласовать во избежание дублирования и противоречий.

НПД «Женщины, мир и безопасность» оказались эффективным инструментом с точки зрения поддержания процессов реформирования в учреждениях национального

сектора безопасности. Многочисленные примеры данного исследования указывают на то, что многие учреждения сектора безопасности почувствовали сопричастность к таким планам действий, признав их ценность в повседневной работе.

В Плане действий по поддержке гендерного равенства 2004 года 57 государств-участников ОБСЕ обязались поддержать выполнение повестки дня «Женщины, мир и безопасность» в регионе ОБСЕ. Мы предприняли шаги в этом направлении в части повышения потенциала в разработке НПД по выполнению РСБ ООН 1325, в большей степени ориентируясь на достижение конкретных результатов. Поддержка была направлена на повышение кадрового потенциала сотрудников полевых структур ОБСЕ на местах, в Институтах ОБСЕ и в программных департаментах и подразделениях Секретариата для содействия в осуществлении НПД. В качестве примеров поддержки, оказываемой ОБСЕ в этой области, можно назвать целевое обучение для работников сектора безопасности по вопросам женщин, мира и безопасности, а также оказание содействия в разработке мер по более активному включению женщин в правоохранительные органы

В результате проведенного исследования был сделан поразительный вывод: на выполнение обязательств по повестке дня «Женщины, мир и безопасность» не хватает финансирования. Несмотря на 20 лет работы в этой области, в 86 % НПД государств-участников наблюдаются минимальные сведения или отсутствие информации о бюджете либо механизме их финансирования. К сожалению, это отражает реальность по всему миру. Очевидно, что нам необходимо добиться улучшений в этой сфере. Я хотел бы поблагодарить Отдел Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам за руководство работой Организации по оказанию поддержки в выполнении повестки дня «Женщины, мир и безопасность» в нашем регионе. Группа исследователей провела отличную работу, воссоздав богатую картину деятельности в рамках проблематики «Женщины, мир и безопасность» и ее динамики в регионе ОБСЕ. Мы также благодарны за ценную информационную и экспертную поддержку, предоставленную многочисленными представителями государственных органов и гражданского общества. Особой благодарности заслуживают полевые структуры ОБСЕ на территории пяти государств-участников, которые приняли участие в данном исследовании, за их бесценный вклад в эту работу. Я также хочу поблагодарить Центр «Женщины, мир и безопасность» при ЛШЭ за сотрудничество с ОБСЕ при подготовке настоящей публикации.

Томас Греммингер
Генеральный секретарь

Краткий обзор

ОБСЕ, как крупнейшая региональная организация по безопасности в мире, обязалась поддерживать осуществление повестки дня «Женщины, мир и безопасность» (ЖМБ) на территории 57 государств-участников. Это обязательство указано в Плане действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года, в котором участие женщин в предотвращении конфликтов, управлении кризисными ситуациями и постконфликтном восстановлении отнесено к приоритетным направлениям работы. На момент подготовки этой публикации национальный план действий (НПД) приняли более 60 % государств-участников ОБСЕ (36).

В настоящем докладе представлены основанные на результатах исследований доказательства выполнения повестки дня ЖМБ в регионе ОБСЕ. За введением, где представлена информация о повестке дня ЖМБ и работе ОБСЕ по ее выполнению, следует краткое описание исследований, посвященных выполнению повестки дня ЖМБ путем разработки и принятия НПД. В третьей части представлен кабинетный анализ НПД из региона ОБСЕ. Четвертая часть содержит оценку выполнения НПД ЖМБ в Боснии и Герцеговине, Кыргызстане, Молдове, Сербии и Украине. В ее основе лежит полевое исследование, проведенное авторами в указанных пяти странах, которое содержит интервью и обсуждения в фокус-группах с соответствующими представителями государственных органов, гражданского общества, научных кругов, а также с сотрудниками структур ООН и ОБСЕ. В заключительной части представлены рекомендации в отношении разработки НПД в регионе ОБСЕ в будущем.

Кабинетный анализ НПД в регионе ОБСЕ свидетельствует о том, что спектр охватываемых ими вопросов расширяется, хотя значительное внимание все еще уделяется традиционным «опорным принципам» деятельности в рамках проблематики ЖМБ, а именно — участию и предотвращению. Начиная с 2014 года, НПД уделяют повышенное внимание вопросам предотвращения и рассмотрению таких возникающих вопросов, как стихийные бедствия и насильственный экстремизм.

Что касается элементов, присущих эффективным НПД, многое еще предстоит сделать в части составления бюджетов и описания механизмов финансирования, поскольку в большинстве НПД понятие бюджет отсутствует даже в общих чертах не говоря уже об указании конкретных сумм, выделяемых определенными ведомствами или на определенные инициативы.

Описание процедур мониторинга и оценки (МиО) остается приблизительно на одном уровне, начиная с 2005 года, при этом значительно более высокие уровни представленности наблюдаются в части МиО, нежели в отношении бюджетов. С 2014 года отмечается заметный рост инклюзивной практики в НПД, при этом гражданскому обществу можно было бы предоставить больше возможностей для участия. В цели полевого исследования не входило сопоставление различных НПД, поскольку это невозможно, учитывая их различия и нахождения на разных этапах реализации. Скорее, в рамках исследования рассматривался определенный спектр вопросов, например, каким образом разрабатывались НПД, за каким звеном государственного аппарата они закреплены, насколько хорошо функционируют процедуры представления отчетов, как НПД ЖМБ связаны с другими стратегиями и планами действий в области предоставления женщинам прав, возможностей, гендерного равенства, а также как работали процессы локализации НПД. По результатам кабинетного и полевого исследований были выявлены различные примеры передовой практики, которые легли в основу описанных далее рекомендаций. Эти рекомендации сгруппированы по трем этапам деятельности в рамках НПД и дополнены рекомендациями для ОБСЕ и других международных организаций, участвующих в разработке и осуществлении НПД. Рекомендации подробно описываются в тексте доклада, а здесь представлено их краткое содержание.

Этап 1. Постановка задач и разработка НПД

- Провести мероприятия по обмену знаниями с участием субъектов, работающих в условиях, где возникают аналогичные проблемы.
- Обеспечить участие физических лиц и представителей организаций гражданского общества (ОГО), представляющих различные слои общества.
- Интегрировать конкретные бюджеты по всем направлениям деятельности в рамках НПД с учётом гендерных аспектов.
- Обеспечить согласованность между НПД ЖМБ и другими стратегиями в области гендерного равенства.

Этап 2. Осуществление НПД

- Обеспечить причастность, поддержку и понимание в отношении проблематики ЖМБ на всех уровнях правительства, включая местные административные структуры.
- Интегрировать задачи и показатели эффективности в области ЖМБ в должностные инструкции и процедуру проверки эффективности работы.
- Реформировать ведомственные нормы, чтобы обеспечить доступ женщин в органы безопасности и оборонные ведомства.
- Обеспечить надлежащую институциональную поддержку консультантов и координаторов по гендерным вопросам.

Этап 3. Мониторинг, оценка, представление отчетов и влияние

- Обеспечить наличие у организаций, ответственных за проведение МиО, необходимых навыков и ресурсов.
- Обеспечить согласованность процедур представления отчетов об осуществлении планов действий по гендерным вопросам и вопросам безопасности.
- Создать возможности для коллективного решения проблем ответственными министерствами и ведомствами.
- Создать специальный парламентский орган, ответственный за тщательную проверку осуществления НПД.

Рекомендации для ОБСЕ и других международных организаций

- Наладить более тесные связи между консультантами и координаторами по гендерным вопросам в ответственных структурах в разных государствах-участниках.
- Способствовать регулярному и открытому обмену передовой практики между государствами-участниками.
- Разработать доступные ресурсы в области руководства процессами разработки, осуществления, мониторинга и оценки НПД в разных государствах-участниках.
- Оказывать поддержку в поиске более эффективных способов реализации принципов и обязательств в сфере ЖМБ в рамках процессов обеспечения мира.

1. Введение

Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял Резолюцию (РСБ ООН) № 1325 по вопросу о женщинах, мире и безопасности (ЖМБ) в октябре 2000 года. Начиная с 2000 года, Совет Безопасности ООН принял еще девять связанных с ней резолюций, которые составили глобальную нормативную базу под названием «повестка дня «Женщины, мир и безопасность» (краткое описание резолюций представлено в таблице 1). ОБСЕ, как крупнейшая региональная организация по безопасности в мире, обязалась оказать поддержку в выполнении повестки дня «Женщины, мир и безопасность» на территории 57 государств-участников. Это обязательство предусмотрено в Плане действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года, в котором участие женщин в предотвращении конфликтов, управлении кризисными ситуациями и постконфликтном восстановлении отнесено к приоритетным направлениям работы. Кроме того, в соответствии с Планом действий всем структурам ОБСЕ поручается (в соответствии со сферой их компетенции) способствовать выполнению Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (2000 год), посвященной, в том числе, роли женщин в предотвращении конфликтов и постконфликтном восстановлении. С тех пор обязательство ОБСЕ оказывать поддержку в выполнении РСБ ООН 1325 было закреплено и в других решениях Совета министров ОБСЕ.

Количество национальных планов действий по выполнению повестки дня «Женщины, мир и безопасность» неуклонно возрастает, начиная с 2010 года, как в регионе ОБСЕ, так и по всему миру. Из 57 государств-участников в регионе ОБСЕ у 36 (63 %) имеются действующие НПД по выполнению РСБ ООН 1325 и последующих резолюций, принятых Советом Безопасности по проблематике женщин, мира и безопасности. В некоторых государствах-участниках НПД прошли несколько итераций (см. приложение 1).

ОБСЕ поддерживает государства-участников в области совершенствования кадрового потенциала представителей государственных органов и гражданского общества в части разработки планов действий, в большей степени ориентируясь на достижение конкретных результатов. Исполнительные структуры ОБСЕ также

оказывают поддержку разными способами государствам-участникам в выполнении РСБ ООН 1325. Такие способы включают, например, обучающие семинары по гендерной проблематике для субъектов сектора безопасности и органов надзора, содействие вовлечению женщин в структуры сектора безопасности, в посредническую деятельность и работу по налаживанию диалога, а также обучение и повышение осведомленности в области предотвращения сексуального и гендерного насилия (см. также раздел 4, посвященный поддержке со стороны ОБСЕ и других международных структур).

В 2013 году ОБСЕ провела исследование в области выполнения повестки дня «Женщины, мир и безопасность» в регионе ОБСЕ изучив 27 НПД по выполнению РСБ ООН 1325. Цель исследования состояла в предоставлении конкретных практических инструментов для действий по пересмотру или разработки таких планов. Данное исследование позволило выявить общие проблемы региона ОБСЕ, а также изучить передовую практику стран региона.

Настоящий доклад основывается на результатах исследования 2014 года и содержит обновлённые данные для изучения динамики выполнения НПД, а также анализ деятельности в рамках проблематики ЖМБ в регионе ОБСЕ с 2005 года с целью выявления изменений с течением времени.

Данный доклад призван представить научно-исследовательские данные о выполнении повестки дня ЖМБ в регионе ОБСЕ; повысить потенциал представителей государственных органов и гражданского общества в государствах-участниках ОБСЕ в целях эффективного выполнения повестки дня ЖМБ; а также предоставить ОБСЕ рекомендации по оказанию поддержки в рамках повестки дня ЖМБ в регионе ОБСЕ. Благодаря результатам этого анализа и связанными с ними рекомендациями поддержка, оказываемая ОБСЕ государствам-участникам, может стать более стратегически целенаправленной.

Доклад состоит из пяти частей, включая данный вводный раздел. Во второй части содержится краткое описание исследований, посвященных выполнению повестки дня ЖМБ посредством разработки и принятия НПД. В третьей части представлен анализ набора специально отобранных данных из 75 НПД государств-участников ОБСЕ. Для проведения анализа изменений с течением времени используется полный набор данных. Для анализа современных тенденций и динамики

используются 36 действующих НПД. Четвертая часть содержит оценку выполнения НПД ЖМБ в Боснии и Герцеговине, Кыргызстане, Молдове, Сербии и Украине. В ее основе лежит полевое исследование, проведенное авторами в указанных пяти странах, включая интервью и обсуждения в фокус-группах с соответствующими представителями государственных органов, гражданского общества, научных кругов, а также с сотрудниками структур ООН и ОБСЕ. Заключительная пятая часть содержит краткое обобщение всей изложенной информации и рекомендации в отношении разработки НДП в регионе ОБСЕ в будущем.

РЕЗОЛЮЦИЯ/ ГОД	КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
S/RES/1325 (2000)	Представленность и участие женщин в процессах обеспечения мира и безопасности; защита прав и физической неприкосновенности женщин в условиях конфликта и постконфликтных ситуациях.
S/RES/1820 (2008)	Защита женщин от сексуального насилия в условиях конфликта; «нулевой» уровень терпимости к сексуальным надругательствам и сексуальной эксплуатации со стороны сотрудников Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) ООН.
S/RES/1888 (2009)	Создание офиса Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта (СНУК); создание межведомственной инициативы «Действия Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликтов»; определение «команды экспертов»; назначение консультантов по вопросам защиты женщин в полевых миссиях.
S/RES/1889 (2009)	Необходимость расширить участие женщин в процессах обеспечения мира и безопасности на всех уровнях; создание глобальных показателей, позволяющих отслеживать выполнение РСБ ООН 1325 в географическом разрезе.

РЕЗОЛЮЦИЯ/ ГОД	КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
S/RES/1960 (2010)	Разработка механизмов мониторинга, анализа и представления отчетов в отношении СНУК; включение консультантов по вопросам защиты женщин в полевые миссии, наряду с консультантами по гендерным вопросам.
S/RES/2106 (2013)	Сложные проблемы безнаказанности и отсутствия ответственности за совершение СНУК.
S/RES/2122 (2013)	Определяет структуру «ООН-Женщины» как основную организацию ООН, предоставляющую информацию и консультации по вопросам участия женщин в процессах обеспечения мира и безопасности; подотчетность всех структур ООН; включение гражданского общества; укрупненный анализ выполнения РСБ ООН 1325 2015 года.
S/RES/2242 (2015)	Включает вопросы ЖМБ в контекст всех стран СБ ООН; создает Неофициальную группу экспертов по вопросам ЖМБ; добавляет аспекты ЖМБ в обсуждения санкционного комитета; увязывает ЖМБ и борьбу с терроризмом и экстремизмом.
S/RES/2467 (2019)	Ужесточает обвинение/наказание за СНУК; открывает возможность для привлечения лиц, совершивших СНУК, к ответственности; закрепляет подход, предусматривающий центральное положение потерпевшего; призывает к выплате возмещения потерпевшим.
S/RES/2493 (2019)	Призывает государства-участников содействовать реализации прав женщин; поощряет создание безопасных условий труда для лиц, проводящих работу по содействию в реализации прав женщин; призывает к выполнению всех предшествующих резолюций в полном объеме.

Таблица 1: Основные положения резолюций, посвященных вопросам ЖМБ¹

¹ Частично скопировано из публикации P. Kirby and L. J. Shepherd, "Reintroducing women, peace and security", *International Affairs*, 92: 2 (2016) 249–254, p.251.

2. Анализ результатов исследований, посвященных национальным планам действий

В этой части доклада представлено описание НПД как механизма выполнения повестки дня ЖМБ. С момента принятия первого НПД в Дании (2005 г.) многочисленные исследования были проведены в области формулирования и осуществления национальных планов действий.² Эти исследования дают общий обзор как НПД интегрируют вопросы ЖМБ в сфере приоритетных направлений государственной политики.

В целом, НПД в разных странах существенно различаются, хотя большинство из них в той или иной степени охватывает четыре «опорных принципа» деятельности в рамках проблематики ЖМБ (участие, защита, предотвращение, а также помощь и восстановление).³ В последние годы во многие НПД были включены и такие темы, как изменение климата, торговля людьми и предупреждение насильственного экстремизма.⁴ Однако расширение спектра тем, охватываемых НПД, усложняет координацию, поскольку зачастую обязанности в части таких направлений входят в различные сферы деятельности или ответственности многих государственных органов.

Место закрепления плана в рамках государственного аппарата также различается, и этот аспект является значимым с точки зрения общей эффективности плана:

Место закрепления плана в рамках государственного аппарата определяет, на чем в нем делается основной акцент (внутренняя или внешняя политика), а также уровень его влияния (национальные механизмы по улучшению положения женщин, как правило, не имеют достаточных ресурсов и политического статуса во многих странах, в затронутых конфликтами странах, чтобы активно вызывать подлинный политический интерес и привлекать финансирование).⁵

² В качестве примера см. (в дополнение к многочисленным исследованиям, проводившимся в отдельных странах и регионах) публикации: 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 Положения и нормы повестки дня ЖМБ, как правило, разделяются по четырем «опорным принципам»: участие женщин в процессах обеспечения мира и безопасности, что охватывает многие аспекты вовлечения женщин в мероприятия, реализуемые в условиях конфликта и постконфликтных ситуациях, от включения женских организаций гражданского общества в деятельность по миростроительству до роли, которую женщины играют в национальных вооруженных силах и международных группах развертывания; защита прав и физической неприкосновенности женщин в условиях конфликта и постконфликтных ситуациях — это также широкий спектр деятельности, включающий не только защиту женщин от сексуального насилия в связи с конфликтом, например, но также и создание механизмов правосудия в переходный период, которые позволяют покончить с безнаказанностью за такие преступления; предотвращение насилия, включая как предотвращение конфликтов, сопряженных с насилием, в соответствии с антимилитаристской составляющей повестки дня, так и предотвращение сексуального насилия в связи с конфликтом (СНСК); помощь и восстановление, для чего требуется разработка гуманитарных программ с учетом гендерного фактора на фоне бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций, а также включение женщин в мероприятия по постконфликтному восстановлению и миростроительству.

⁴ В публикации Trojanowska, Lee-Koo and Johnson указаны следующие вопросы, получившие развитие: 1. насильственный экстремизм; 2. ЦУР (цели в области устойчивого развития); 3. реагирование на бедствия и изменение климата; 4. перемещение; 5. континуум насилия; 6. СЭСЗ и торговля людьми; 7. многообразие; 8. мужчины и мальчики. B. K. Trojanowska, K. Lee-Koo and L. Johnson, National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus (2018), p.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, p. 417.

Таким образом, место закрепления плана влияет на то, как правительство, истолковывает и выполняет повестку ЖМБ.⁶

Помимо тем и баланса между различными опорными принципами ЖМБ, отраженных в НПД, существуют и другие элементы, которые рассматриваются как существенные с точки зрения успеха того или иного НПД. По результатам исследований были выявлены четыре общих элемента эффективных НПД с высокой степенью воздействия:

- 1. процесс разработки с включением всех заинтересованных сторон и налаженная система координации на этапе реализации;**
- 2. план мониторинга и оценки, основанный на результатах;**
- 3. определенные и выделенные ресурсы на реализацию;**
- 4. сильная и неослабевающая политическая воля.⁷**

Каждый из этих элементов имеет большое значение, при этом все четыре присутствуют в НПД лишь в единичных случаях.

«Процесс разработки с включением всех заинтересованных сторон» подразумевает важность сотрудничества с организациями гражданского общества при разработке НПД, как для разрабатывающих НПД государств, так и в странах, на которые НПД ориентированы. Например, в рамках ПДГМБ (Плана действий Великобритании по гендерным вопросам для обеспечения мира и безопасности) был представлен отчет о консультациях, проведенных с целью формирования информационной основы для разработки Национального плана действий Великобритании на 2018-2021 гг., который подтверждает «важность проведения анализа гендерных аспектов и конфликтов в определенном контексте для установления приоритетов

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 Organization for Security and Co-operation in Europe and Inclusive Security, *Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security*, (OSCE Secretariat, OSG/Gender Section, 2016), p.12. [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и организация Inclusive Security, «Разработка стратегий с включением всех заинтересованных сторон для обеспечения устойчивой безопасности: ориентированные на результат национальные планы действий «Женщины, мир и безопасность», (Секретариат ОБСЕ, Офис Генерального секретаря / Отдел по гендерным вопросам, 2016 г.), стр. 12]

и направлений деятельности Великобритании на национальном уровне».⁸ Последующий отчет вновь подтверждает, что «консультации в странах, на которые ориентирован план, следует проводить под руководством гражданского общества, необходимо их финансировать, они должны быть конструктивными, доступными и проводиться в диалоге с различными местными организациями по защите прав женщин, правозащитниками и миростроителями».

ПДГМБ рассматривает взаимодействие с женщинами и девочками в рамках гражданского общества внутри страны и в затронутых конфликтом странах «ключевым при качественной оценке работы правительства Великобритании в преобразованиях в интересах основных бенефициаров».⁹

Кроме того, на этапах планирования необходимо привлечь все соответствующие заинтересованные стороны из государственного сектора и провести с ними работу. Следует обеспечить эффективное руководство работой государственных органов, а также участие представителей гражданского общества, научно-исследовательских организаций и заинтересованных общественных групп. Примером передовой практики в этой области является Швейцария, где организации гражданского общества заявлены как партнеры, ответственные за реализацию, а результаты проведенных ими исследований и анализа легли в основу разработки четвертого НПД.¹⁰ Второй НПД Дании в литературе также называют прекрасным примером инклюзивной практики; организации гражданского общества подписывают НПД, которое «обеспечивает их причастность к его реализации и проведение более эффективной информационно-разъяснительной работы «изнутри» структур государственных органов.¹¹ Результаты предыдущих исследований также указывают на то, что вовлечение гражданского общества на этапе разработки НПД позволит сделать такой план более конкретным и, соответственно, более эффективным в качестве практического руководства.¹²

⁸ GAPS UK, "Women's voices in the UK National Action Plan on Women, Peace and Security" (2016) [ПДГМБ, «Голоса женщин в Национальном плане действий Великобритании «Женщины, мир и безопасность» (2016 г.)] Доступно онлайн по ссылке: <https://gaps-uk.org/wp-content/uploads/2017/04/GAPS-Summary-Consultations-report-NAP-April-2017.pdf>, 2.

⁹ GAPS UK, Assessing UK Government Action on Women, Peace and Security in 2018, (2018), p.4. [ПДГМБ, «Оценка действий правительства Великобритании в рамках проблематики «Женщины, мир и безопасность» в 2018 году», (2018 г.), стр. 4.]

¹⁰ НПД Швейцарии, 2018 г., стр. 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), pp. 279-80.

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), p. 38.

Координация - это отдельный вопрос. Хотя руководящее ведомство по каждому НПД, как правило, указывается, это необязательно обеспечивает эффективную координацию. «Руководящему ведомству необходимо обладать потенциалом для эффективной координации многочисленных и разнообразных ведомств-исполнителей. Это включает не просто координацию деятельности, но и наличие соответствующего опыта по всему охвату повестки дня ЖМБ, способность задать «культурный тон» в осуществлении НПД, служить образцом для подражания, а также, при необходимости, стимулировать ведомства, которые не могут выполнять свои обязательства».¹³ Руководство на уровне министерства также имеет большое значение; межведомственная или внутриведомственная рабочая группа обеспечивает более эффективные результаты при наличии высокого уровня поддержки в отношении НПД.¹⁴

Мониторинг и оценка (МиО) осуществления НПД, а также способность извлекать полезные уроки из предыдущего опыта являются решающими факторами успеха. Способность НПД к адаптации и решению проблем, возникающих в процессе реализации, полностью зависит от эффективных механизмов МиО. Система МиО должна быть способна измерить прогресс в достижении установленных целей. Эффективные системы МиО обладают рядом общих характеристик:

- **включение как качественных, так и количественных показателей, которые являются конкретными и измеримыми;**
- **включение базисных данных;**
- **включение сроков и целевых показателей;**
- **выделение достаточного количества экспертов для разработки системы МиО или предоставления консультаций по таковой;**
- **сбор данных о воздействии внутри страны для НПД, ориентированных на внешнюю политику.**¹⁵

¹³ Trojanowska, Lee-Koo and Johnson, p. 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), p. 241.

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

Включение в НПД логической структуры—очевидный и прозрачный способ сообщать о промежуточных и конечных результатах, которые впоследствии можно отслеживать и оценивать в течение всего срока действия НПД.¹⁶

Отсутствие достаточного финансирования является общей проблемой при разработке и осуществлении НПД. В глобальном исследовании 2015 года организации гражданского общества (ОГО), занимающиеся вопросами повестки ЖМБ, выразили крайнее недовольство в связи с отсутствием стабильного финансирования инициатив ЖМБ.¹⁷ Эффективное финансирование имеет два аспекта: стоимостный анализ в начале процесса разработки и собственно финансирование, предназначенное для мероприятий по реализации в течение всего срока действия НПД.¹⁸ «Следует обеспечить наличие реалистичной финансовой структуры, связанной с приоритетностью тех или иных мероприятий и осуществлением плана, даже если финансирование будет поступать из существующего бюджета».¹⁹ Говоря о донорском финансировании, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы такое финансирование предоставлялось в ответ на конкретные потребности, было надежным и доступным; кроме того, донорское финансирование должно быть соотнесено с приоритетами НПД и (или) с деятельностью ведомств и организаций, ответственных за реализацию. Приоритеты в части донорского финансирования не должны преобладать над местными или национальными приоритетами, определенными в ходе продуманного планирования с привлечением всех заинтересованных сторон.²⁰

Наличие политической воли, возможно, является наиболее сложным аспектом оценки высокоэффективного плана. Даже при наличии некоторых очевидных показателей политической воли, таких как публичные заявления государственных чиновников высокого уровня относительно выполнения НПД в полном объеме и выделение достаточного финансирования для проведения всех мероприятий в рамках его осуществления, существует множество факторов, которые могут привести к ослаблению такой политической воли со временем. К примеру,

¹⁶ Jacevic, “WPS, States, and the National Action Plans”, p. 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), p. 246.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Fritz, Doering and Gumru, “Women, Peace, Security, and the National Action Plans”, p. 11.

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

изменения в структуре государственных органов, мировые и национальные кризисы, а также перемены в финансировании со стороны внешних доноров. НПД, имеющий постоянную политическую поддержку, зачастую является частью других политических и стратегических платформ государственных органов. «Основным показателем политической воли является то, что государство включает НПД в диалоги, стратегии и процессы в области обеспечения мира и безопасности, а не только в те из них, которые связаны с гендерным равенством и правами женщин».²¹ Например, НПД может упоминаться в официальных документах, посвященных внешней политике, или аналогичных документах при наличии очевидной политической воли, обеспечивающей успешное осуществление плана.

Эффективные национальные планы действий с высокой степенью воздействия четко описывают общую концепцию или передают содержание «теории изменений», а также определяют измеримые, реалистичные и надлежащим образом финансируемые шаги для реализации этого видения на практике. Кроме того, эффективные НПД используют комплексный подход к выполнению повестки дня ЖМБ:

НПД с высокой степенью воздействия также стремятся устранить традиционно существующие барьеры между государственным сектором и гражданским обществом, зарубежными и внутренними государственными ведомствами и политикой, а также между «сложными» вопросами безопасности и вопросами, связанными с развитием и правами человека. НПД, с помощью которых удалось добиться успеха в этом, стали моделями для организации более эффективных процессов разработки с включением всех заинтересованных сторон. Хотя такой подход может показаться обременительным, это в большей степени отражает дух повестки дня ЖМБ и мест, где она выполняется. В конце концов, первопричины конфликта не будут устранены, если рассматривать это просто как обязанность одного только государства или как проблему внешней политики. Для этого требуется признать наличие пробелов и пересечений между географическими областями, повестками дня и политикой..²²

²¹ Jacevic, "WPS, States, and the National Action Plans", p. 284.

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

3. Кабинетный анализ НПД из региона ОБСЕ

В настоящем разделе доклада представлен анализ набора данных из национальных планов действий (НПД), разработанных государствами-участниками ОБСЕ в период с 2005 года по середину 2019 года.²³ В основе анализа лежат семь вопросов, ставших предметами исследования, каждый из которых описывается в подразделе ниже. Полный набор данных охватывает все НПД, разработанные государствами-участниками, начиная с 2005 года (всего 75 НПД). Некоторые из вопросов исследования касаются элементов действующих НПД, и для ответа на эти вопросы было создано подмножество документов, которое содержит только текущие итерации НПД (36 НПД). Анализ всех НПД проводился на английском языке.²⁴

²³ Включенные в анализ НПД были разработаны в следующих странах: Албания, Армения, Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина (БиГ), Канада, Хорватия, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Исландия, Ирландия, Италия, Кыргызстан, Литва, Люксембург, Молдова, Черногория, Северная Македония, Норвегия, Польша, Португалия, Сербия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Таджикистан, Нидерланды, Украина, Великобритания и Соединенные Штаты Америки. Если не указано иное, в тексте настоящего доклада термин «НПД» обозначает НПД, разработанные странами региона ОБСЕ. Годы публикации указаны в приложении 1.

²⁴ Исследовательская группа использовала для проведения анализа перевод на английский язык следующих НПД: Армения, Бельгия (2017 г.), БиГ (2017 г.), Люксембург (2018 г.), Румыния (2014 г.) и Словения (2018 г.). Эти пять переводов представлены по ссылке <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/research/Rethinking-Policy-Advocacy-Implementation> как неофициальные переводы, подготовка которых была профинансирована ARC DP160100212 (CI Shepherd). Для получения ответов на вопросы исследования использовался как количественный, так и качественный анализ. Количественный анализ содержания использовался для определения частоты, с которой ключевые термины встречаются в тексте НПД. Для ответа на вопросы о бюджете, мониторинге и оценке, а также о включении в работу организаций гражданского общества использовался метод интерпретационной классификации и кодирования, при этом уровень представленности оценивался по шестибальной шкале от 0 до 5 (где 0 обозначает отсутствие упоминаний соответствующего термина, а 5 — его полное описание с подробностями в НПД). Такой метод позволяет усреднить уровни представленности в динамике таким образом, чтобы можно было наблюдать тенденции. Чтобы дополнить количественный анализ и сделать его более подробным, также был проведен интерпретационный качественный анализ, по результатам которого была получена информация, касающаяся всех вопросов исследования..

3.1: ОПЫТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРЕДЫДУЩИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Аналитическое исследование, представленное в настоящем разделе, рассматривает насколько рекомендации ОБСЕ, изложенные в публикации «Анализ национальных планов действий по выполнению Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций подготовленный ОБСЕ» (2014 г.) были учтены при разработке новых НПД.

Данная публикация затрагивает два основных вызывающих беспокойство вопроса, касающиеся стабильного и достаточного финансирования для осуществления НПД, а также способности заинтересованных сторон достигнуть запланированных результатов в рамках мероприятий по реализации и их стремления к этому.²⁵ Вопросы финансирования и политической воли описываются далее. В этом исследовании также представлены содержательные комментарии и рекомендации в отношении опорных принципов деятельности в рамках проблематики ЖМБ.²⁶ Каждый из этих комментариев в отношении опорных принципов деятельности поочередно описывается далее.

j) Участие – “Все национальные планы действий содержат конкретные формулировки о расширении участия женщин или, иными словами, о расширении их описательного представительства. Некоторые государства установили конкретные целевые показатели для оценки присутствия женщин в рядах полиции или вооруженных сил, что также имеет важное значение. Однако, когда доходит до конкретных действий по расширению участия женщин, формулировки нередко становятся весьма туманными.”²⁷

²⁵ Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 | OSCE (2014), p. 9. [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, «Анализ национальных планов действий по выполнению Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, подготовленный ОБСЕ» / ОБСЕ (2014 г.), стр. 9.]

²⁷ OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 51 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 51].

В докладе 2014 года указано, что, хотя участие женщин в институтах и процессах обеспечения мира и безопасности заявлено как приоритетное направление во многих НПД, конкретные механизмы по расширению такого участия, а также возможности для достижения и эффективного использования изменений, необходимых для содействия представленности женщин, проговариваются далеко не всегда. Расширение участия подразумевает использование комплексного подхода к гендерным вопросам и вопросам безопасности, а также признание того, как указано в докладе ОБСЕ 2014 года, описательное и содержательное представительство — это не одно и то же: женщины из разных географических точек, имеющие разное этническое происхождение, а также различные уровни доступа к образованию и экономическим возможностям, могут иметь разные взгляды на проблемы и приоритеты в области обеспечения мира и безопасности. Вот почему здесь важно применять междисциплинарный подход; данный аспект закреплен в НПД Сербии 2017 года, в котором отмечается важность «создания на практике равных возможностей для получения образования, трудоустройства, профессиональной ориентации и карьерного роста женщин (в особенности женщин из групп, подвергающихся различной дискриминации, и групп меньшинств) и мужчин в системе безопасности».²⁸ Последний НПД Бельгии (2017-2021 гг.) также включает наглядные примеры оказания поддержки в расширении деятельного участия в рамках мероприятий плана.

ii) Предотвращение – «На раннем этапе усилия по предотвращению конфликта следует начать с повышения осведомленности населения в целом, а затем перейти к определению практических шагов, привлекая к этому как можно более широкие слои населения»;²⁹ и «в национальных планах действий необходимо более четко сформулировать, каким образом надлежит предотвращать сексуальное насилие, в том числе посредством включения этой темы в более широкие рамки мер по предотвращению конфликта.»³⁰

Некоторые из самых последних НПД прямо указывают на важность проведения обучения по вопросам мира и повышения осведомленности населения о формах

²⁸ НПД Сербии 2017 г., стр. 29.

²⁹ OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 55 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 55].

³⁰ OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 60 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 60]

гендерно дифференцированного вреда и гендерного неравенства, возникающих в ходе конфликта и после его завершения. Например, в НПД Эстонии отмечается, что «изменение отношения и принципов представляет собой долгосрочный процесс».³¹ В НПД Ирландии предотвращение конфликта обозначено в качестве главного приоритета, при этом отмечается следующее: «Неравенство, в том числе гендерное неравенство, является основной движущей силой конфликта. Расширение прав и возможностей женщин в экономическом, социальном и политическом плане должно стать частью процессов предотвращения конфликтов и миростроительства».³² Аналогично, в НПД Испании содержится следующий комментарий: «Предотвращение означает выявление и устранение глубоких основополагающих причин конфликтов, зачастую связанных со структурным неравенством, которое в особенности затрагивает женщин и девочек».³³

Безусловное признание того факта, что предотвращение конфликтов имеет центральное значение для повестки дня ЖМБ, а структурные — и в значительной степени гендерно дифференцированные — формы неравенства и вреда способствуют возникновению причин конфликта, является необходимым первым шагом для достижения положительных результатов в области обеспечения мира.

Хотя упомянутые НПД демонстрируют понимание движущих сил конфликта и стремление по их искоренению, существует незначительное количество конкретных примеров о практических инициативах по их предотвращению в НПД из региона ОБСЕ.

Многие государства обозначают предотвращение конфликтов в качестве своего главного приоритета в рамках НПД и (или) связывают предотвращение с продуктивным участием женщин; например, в НПД Северной Македонии указано следующее: «стратегии по предотвращению конфликтов представляют собой возможность для реализации активной и всеобъемлющей роли женщин в изменении их статуса в обществе».³⁴ Эта формулировка достойна похвалы, но ее необходимо дополнить четким пояснением о мерах, направленных на достижение поставленной цели.

³¹ НПД Эстонии, 2015 г., стр. 5.

³² НПД Ирландии, 2019 г., стр. 15.

³³ НПД Испании, 2017 г., стр. 16.

³⁴ Например, НПД Польши, 2018 г., стр. 22; НПД Испании, 2017 г., стр. 16; НПД Швейцарии, 2018 г., стр. 9

Как отмечено в исследовании ОБСЕ 2014 года, включение женщин — фактор необходимый, но не достаточный для достижения положительных результатов в области обеспечения мира. Хотя многие государства и представляют свои версии заявлений о роли женщин в построении устойчивого мира, лишь немногие из них описывают, каким образом женщинам будет оказываться поддержка и будут предоставлены возможности для их деятельного участия в процессах обеспечения мира, а также в более долгосрочных мероприятиях по миростроительству. Хороший пример — НПД Швеции 2016 года, в котором содержится следующий комментарий:

Чтобы создать возможность для расширения участия, требуется применять комплексный подход к обеспечению мира и безопасности, в рамках которого каждое мероприятие должно учитывать гендерные аспекты и быть основано на анализе конфликта. Швеции также следует применять междисциплинарный подход и учитывать, что женщины, мужчины, девочки и мальчики — это не однородные группы; напротив, у них разная самоидентификация, разные потребности, влияние и условия жизни.³⁵

Развитие женских «сетей»-посредников представляет собой важную инициативу по совместному использованию потенциала в этом отношении.³⁶ НПД Грузии 2018 года также описывает инициативы и механизмы по поддержанию участия женщин в процессах обеспечения мира и урегулирования конфликтов, например, обязательство «организовать обучение по вопросам повестки дня «Женщины, мир и безопасность» (ЖМБ) на базе Дипломатического учебного и исследовательского института имени Левана Микеладзе Министерства иностранных дел Грузии», а также «улучшить коммуникации и сотрудничество с донорскими организациями и НПО в целях расширения участия женщин и молодежи в инициативах по миростроительству и укреплению доверия».³⁷ Обе эти меры непосредственно направлены на содействие деятельному участию женщин в процессах обеспечения мира и урегулирования конфликтов.

³⁵ НПД Швеции, 2016 г., стр. 9.

³⁶ Например, НПД Финляндии, 2018 г., стр. 6; НПД Италии, 2016 г., стр. 12; НПД Словении, 2018 г., стр. 6.

³⁷ НПД Грузии, 2018 г., стр. 9.

Большинство НПД, разработанных странами из региона ОБСЕ, содержат весьма ограниченную информацию о предотвращении сексуального и гендерного насилия.³⁸ Лишь относительно небольшое число НПД описывают конкретные действия, направленные на предотвращение сексуального и гендерного насилия. Последний НПД Великобритании (2018-2022 гг.) —наглядный пример плана, который предусматривает широкое обсуждение «[всеобъемлющих мер, которые] могут помочь в предотвращении гендерного насилия (ГН) в условиях конфликта и (или) создать необходимую благоприятную среду» для проведения работы по предотвращению.³⁹ Среди других примеров передовой практики можно назвать признание Германией того факта, что «борьба с сексуальным и гендерным насилием - это не только вопрос повышения степени защиты женщин и девочек. Она также предусматривает уголовное преследование за военные преступления и преступления с применением насилия, а также всестороннюю поддержку потерпевших посредством принятия мер психологического, правового, медицинского и экономического характера».⁴⁰ Несмотря на то, что угроза уголовного преследования может оказать сдерживающий эффект, а предоставление поддержки потерпевшим является определяющим компонентом стратегии реагирования, строго говоря, эти действия не являются превентивными мерами. Кроме того, в НПД Германии однозначно признается тот факт, что мужчины и мальчики также становятся жертвами сексуального и гендерного насилия.⁴¹

iii) Защита – «Государствам следовало бы подумать о других возможностях и продумать конкретные меры, открывающие женщинам путь к правосудию (например, специальная поддержка и защита потерпевших, юридическая помощь, развитие навыков сбора и использования судебных доказательств, и т. д.).»⁴²

³⁸ Более широкое понимание вопроса о гендерном насилии в регионе недавно было представлено в исследовании, опубликованном Отделом ОБСЕ по гендерным вопросам: OSCE, OSCE-led Survey on Violence Against Women, (2019) [ОБСЕ, «Опрос о насилии в отношении женщин, проведенный при поддержке ОБСЕ», (2019 г.).]

³⁹ НПД Великобритании, 2018 г., стр. 12.

⁴⁰ НПД Германии, 2017 г., стр. 2

⁴¹ НПД Германии, 2017 г., стр. 4

⁴² OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 66 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 66].

В НПД Испании защита прав женщин увязывается с предотвращением конфликтов и участием женщин в процессах обеспечения мира и безопасности. Основная цель этого НПД - обеспечение предотвращения посредством участия, поскольку правительство Испании стремится «внести свой вклад в обеспечение защиты прав женщин и девочек, а также их содержательного участия в предотвращении конфликтов, достижении и укреплении мира».⁴³ Это хороший пример того, как меры по защите прав могут способствовать утверждению повестки дня ЖМБ, а также увязать защиту с предотвращением и участием, не позиционируя при этом женщин как жертв. Этот сдвиг однозначно признается в НПД Испании:

*не оставляя без внимания аспекты защиты и не забывая о том, что «для женщин и девочек последствия войны осложняются изначально существовавшим гендерным неравенством и дискриминацией», женщины более не рассматриваются по существу как жертвы, а их статус в качестве проводников перемен укрепляется. Такие вопросы, как предотвращение и участие, заняли центральное положение в повестке дня.*⁴⁴

Безусловно, необходимо позаботиться о том, чтобы право каждого человека на личную неприкосновенность, а также его права на сексуальное и репродуктивное здоровье защищались наряду с его политическими, экономическими и социальными правами в рамках повестки дня ЖМБ.

Еще одна проблема безопасности связана с ответственностью за сексуальную эксплуатацию и сексуальные злоупотребления (СЭСЗ) или за сексуальное или гендерное насилие (СНГ) со стороны миротворцев. Это актуальный и требующий неотложного решения вопрос для многих государств-участников ОБСЕ. В большинстве НПД из региона ОБСЕ (25 из 36 или 69 %) упоминается о необходимости проводить специальное обучение и (или) внедрять механизмы подотчетности за действия воинских контингентов, задействованных в операциях по поддержанию мира. Например, в НПД Албании рассматривается необходимость в обучении по предотвращению любых инцидентов гендерного насилия со стороны представителей миротворческих сил и проведению всестороннего расследования каждого такого случая в соответствии с положениями законодательства.⁴⁵

⁴³ НПД Испании, 2017 г., стр. 16.

⁴⁴ НПД Испании, 2017 г., стр. 6.

⁴⁵ НПД Албании, 2019 г., стр. 6-7.

iv) Помощь и восстановление – Вовлечение женщин (описательное представительство) не гарантирует автоматического учёта их интересов (содержательное представительство) в планах по оказанию помощи, восстановлению и миростроительству. При этом указанные процессы часто рассматриваются как автоматически связанные между собой. В действительности участие женщин — фактор необходимый, но не достаточный для интеграции гендерной концепции в планируемые задачи. Органам власти следует не только разрабатывать системы мер, но и внедрять их на практике»⁴⁶

Оперативные и эффективные меры реагирования с учетом гендерного фактора могут помочь уменьшить страдания сообществ в условиях кризиса на фоне произошедшего бедствия или конфликта.

Своевременность реагирования отчасти зависит от того, как оперативно организации, обладающие необходимым потенциалом для оказания помощи и содействия в восстановлении, получают информацию по поводу обострения ситуации на местах. Такой подход часто называют «ранним предупреждением» о вероятном конфликте или развивающихся опасных ситуациях. Некоторые НПД из региона ОБСЕ включают положения о системах раннего предупреждения с учетом гендерного фактора, в том числе НПД, разработанные Бельгией, Грузией, Северной Македонией, Черногорией и Соединенными Штатами Америки. В НПД Черногории представлен ряд результатов и показателей, связанных с ранним предупреждением, а также с помощью и восстановлением на территории, подвергшейся воздействию конфликта и находящейся в кризисной ситуации.

Кроме того, многие НПД из региона ОБСЕ ссылаются на значимость целей в области устойчивого развития (ЦУР) с точки зрения повестки дня ЖМБ и предлагают предпринимать меры в рамках опорного принципа «защита и восстановление» в контексте существующих обязательств согласно ЦУР. Цель 5, посвященная гендерному равенству, и цель 16 в области мира, правосудия и

⁴⁶ OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 70 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 70].

создания эффективных учреждений имеют очевидную связь с повесткой дня ЖМБ, в частности, с ее измерением «помощь и восстановление». Однако, повторимся, выделение участия женщин в качестве приоритетного направления вряд ли приведет к долгосрочным изменениям без сопутствующей поддержки инициатив по совместному использованию потенциала, а также преобразования дискриминирующих институтов и структур. Это возвращает нас к целостной концепции повестки дня ЖМБ: «преобразовать причиняющие вред гендерные отношения и расширить права и возможности женщин». ⁴⁷

iv) Стандартные представления – «Во многих национальных планах действий женщины изображаются как «прирожденные миростроители», когда перечисляются причины для их вовлечения в процессы обеспечения мира. Это чревато тем, что за женщинами навсегда закрепится образ существа, по природе своей отличающегося от мужчин, поэтому государствам следует с осторожностью выбирать используемые ими формулировки. ⁴⁸

Во многих НПД используется выражение «проводники перемен», например, в следующем контексте:

Привычная норма, согласно которой женщины рассматриваются только как жертвы, ограничивает воздействие принимаемых мер и может причинить женщинам вред. В Ирландии женщины признаются проводниками перемен. Барьеры для расширения прав и возможностей женщин можно преодолеть, сосредоточившись в стратегическом плане на их участии в политической жизни, поддерживая женщин-руководителей, расширяя альтернативы и возможности для женщин, а также обеспечивая им постоянный доступ к образованию и профессиональному обучению. ⁴⁹

⁴⁷ НПД Канады, 2017 г., стр. 2

⁴⁸ OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 71 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 71].

⁴⁹ НПД Ирландии, 2019 г., стр. 17.

При этом в докладе ОБСЕ за 2014 год допускается естественное различие между женщинами и мужчинами, которое не обязательно применимо к роле мужчин и женщин во всех ситуациях. Это предположение основывается на идее о том, что женщины придерживаются одинаковых политических взглядов на основе их общей принадлежности к женскому полу. Очевидно, эта идея не соответствует действительности. Вопрос о различиях между женщинами обсуждался выше; важно помнить о том, что женщины как группа имеют разный жизненный опыт и придерживаются различных взглядов.

Идея о том, что женщины являются «прирожденными» миротворцами, тогда как мужчины «поприроде своей» склонны к конфликтам, не только подкрепляет концепцию наличия лишь двух полов, но и приписывает «феминизированные» характеристики, связанные с миром, материнской заботой и воспитанием детей, всем женщинам. И вновь очевидно, что не все женщины обладают такими характеристиками. В контексте обеспечения мира и безопасности такие предположения, включенные в сомнительные заявления, могут привести к возложению на женщин избыточной нагрузки и возникновения необоснованных ожиданий в отношении них;⁵⁰ при этом функция мужчин также принижается допущением, представляющим их жалкими, безответственными в денежных вопросах и имеющими врожденную склонность к насилию.

Во многих НПД присутствует четкая концепция или основная цель, касающиеся прав женщин. Например, в НПД Албании указано, что перспективная цель Плана состоит в том, чтобы «албанское общество стало обществом, в котором женщины играют значимую роль и принимают активное участие в поддержании мира, предотвращении и урегулировании конфликтов, а также устойчивым обществом, вносящим свой вклад в международную работу по гарантированию прав женщин, вовлеченных в конфликтные ситуации».⁵¹ Аналогично, в действующем НПД Испании отмечено следующее: «В основе Плана лежит понимание того, что соблюдение прав человека, в особенности — прав женщин и девочек, является конечной целью, необходимостью, которую определяет их человеческое достоинство»,⁵² а в

⁵⁰ Маха Муна (Maha Muna) в беседе с Кэрол Кон (Carol Cohn), Хелен Кинселлой (Helen Kinsella) и Шери Гиббингс (Sheri Gibbings) прокомментировала, что от женщин в условиях конфликта ожидается, что они будут «супергероинями». С. Cohn, H. Kinsella and S. Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325", *International Feminist Journal of Politics*, (2004) 6(1) 130-140, p. 136.

⁵¹ НПД Албании, 2018 г., стр. 9.

⁵² НПД Испании, 2017 г., стр. 9.

действующем НПД Ирландии сказано просто: «Соблюдение прав женщин является основой повестки дня ЖМБ».⁵³ Этот акцент, превалирующий во многих НПД из региона ОБСЕ, определяет статус повестки дня ЖМБ как программы в области защиты прав, не ограничивая ее лишь узким спектром вопросов безопасности.

3.2: ПРИОРИТЕТЫ ПО ТЕМАМ

Права женщин на участие в широком спектре процессов и институтов обеспечения мира и безопасности является приоритетным направлением для государств-участников ОБСЕ. Как показано на рисунке 1, начиная с 2005 года, из четырех опорных принципов ЖМБ, НПД были преимущественно сосредоточены на участии. Данное исследование рассматривает содержание НПД на предмет представленности в них четырех опорных принципов (участие, предотвращение, защита, а также помощь и восстановление [обозначенные для целей поиска как «гуманитарная помощь»]). При этом каждый НПД был отнесен в одну из четырех категорий, в зависимости от частоты ссылки на наиболее упоминаемый принцип в том или ином НПД. Это не идеальный, но, вместе с тем, полезный показатель степени приоритетности, отдаваемый тем или иным опорным принципам в НПД, которые рассматриваются в качестве множества.

В динамике участие является наиболее заметным из четырех опорных принципов, при этом акцент на предотвращении наблюдается все чаще, начиная с 2014 года. В действующих НПД из региона ОБСЕ степень приоритетности участия еще более заметна, как видно на рисунке 1:

⁵³ НПД Ирландии, 2019 г., стр. 18.

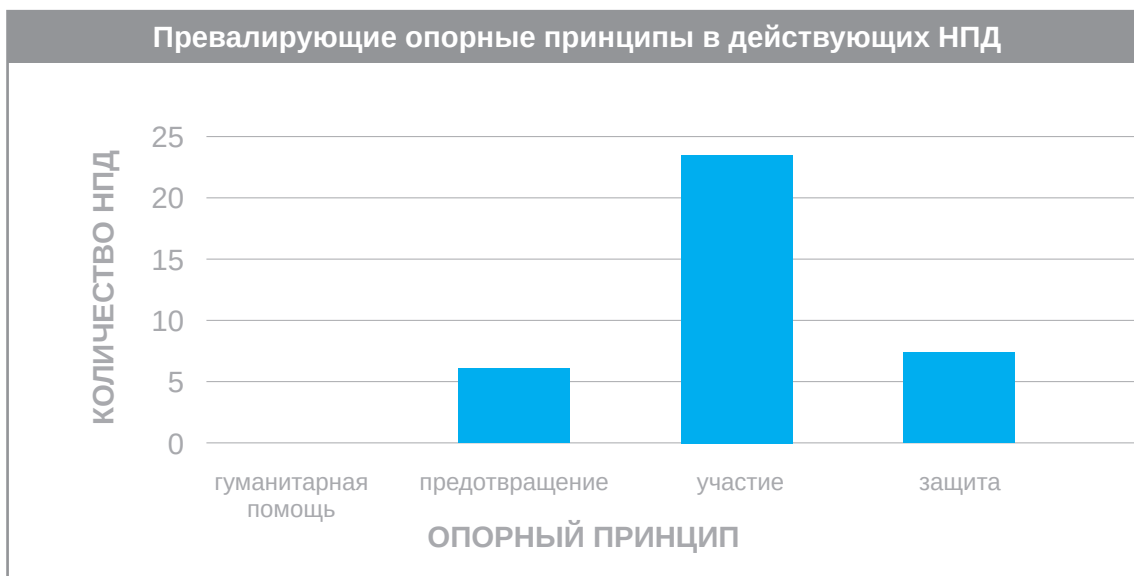


Рис. 1

Превалирующие опорные принципы в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

Другой способ изучить представленность опорных принципов в НПД состоит в количественной оценке и составлении графика упоминаний каждого из опорных принципов во всех НПД. На рисунке 2 показано общее количество упоминаний четырех опорных принципов за период с 2005 года по 2019 год, взвешенное по количеству НПД, опубликованных в каждом отдельном году.

Как и ожидалось, рисунок 2 демонстрирует, что в рассматриваемом периоде в НПД из региона ОБСЕ наиболее часто упоминается принцип участие. Что интересно, начиная с 2015 года, данные говорят о частом упоминании принципа предотвращения по сравнению с защитой, которая до этого была вторым по частоте упоминания опорным принципом. Возможно это является следствием повышенного внимания к вопросам предотвращения конфликтов в соответствии с рекомендациями предыдущего исследования НПД из региона ОБСЕ и прочими научными работами (но необязательно быть реакцией на них).⁵⁴ Результаты изучения действующих

⁵⁴ OSCE, OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 (2014), p. 54. [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий по выполнению Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, подготовленный ОБСЕ» (2014 г.), стр. 54.]; см. также F. Ruby Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?, in G. Heathcote and D. Otto, eds, Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 173-184.

НПД из региона ОБСЕ не поддерживают этот вывод: в нескольких НПД акцент сделан на участии женщин в процессах обеспечения мира и безопасности, как указано выше, наряду с увеличением внимания к предотвращению конфликтов. Например, цель действующего НПД Дании - : «Вместе мы вносим свой вклад в создание благоприятной среды для участия женщин и расширения их прав и возможностей в условиях конфликта и постконфликтных ситуациях, чтобы они могли принимать деятельное участие в предотвращении и урегулировании конфликтов, миростроительстве, защите, а также в оказании помощи и восстановлении»⁵⁵

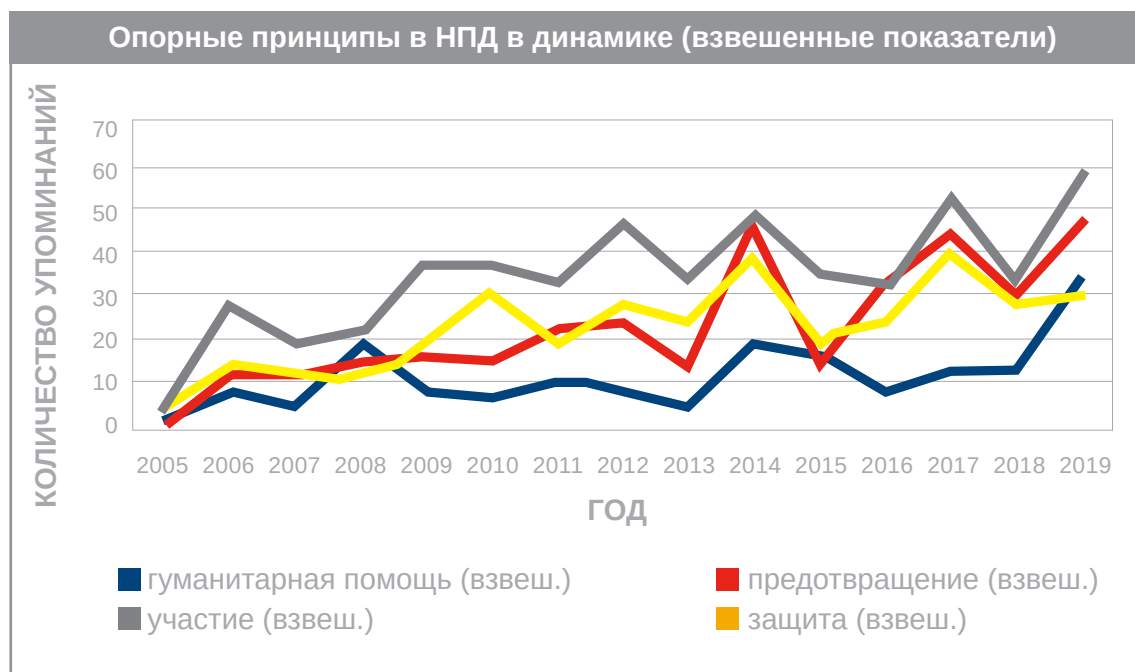


Рис. 2.

Частота упоминаний каждого опорного принципа в НПД из региона ОБСЕ в динамике, взвешенные показатели (n=75)

⁵⁵ НПД Дании, 2016 г., стр. 26. На указанной странице НПД Дании представлена инфографика, отражающая концепцию, основную цель, конкретные цели, показатели и конкретные мероприятия. Такой формат представления обеспечивает предельную ясность и может считаться передовой практикой, которую следует применять.

Другие элементы НПД, которые следует отметить, включают следующее: во-первых, это тенденция к увязыванию в НПД работы в области ЖМБ на национальном и на региональном уровнях, а во-вторых — частота, с которой повестка дня ЖМБ связывается в НПД с другими нормативными и политическими программами. Что касается первого элемента, во многих НПД из региона ОБСЕ, в том числе разработанных Австрией, Бельгией, Канадой, Германией, Польшей, Сербией и Испанией, проводимая на национальном уровне работа напрямую связывается с вкладом страны в общее дело и с непрерывной работой, проводимой региональными организациями, такими как ОБСЕ, ЕС и НАТО. Это важно, поскольку таким образом ответственность за выполнение повестки ЖМБ помещается в более широкий контекст, признавая ценный вклад региональных организаций как в координацию инициатив ЖМБ, так и в определение повестки дня.

Во-вторых, 78 % из 36 действующих НПД из региона ОБСЕ ссылаются на КЛДЖ и на Пекинскую платформу действий, а в 25% упоминаются ЦУР в качестве соответствующей политической платформы. Это одновременно отражает значимость повестки дня ЖМБ для широкого спектра прав человека и вопросов безопасности. С самого начала и последовательно на протяжении всего времени существования повестки дня ЖМБ она обсуждается в привязке к другим нормативно-правовым базам и системам мер. В преамбуле к РСБ ООН 1325 упоминается Пекинская платформа действий, Виндхукская декларация и Намибийский план действий по обеспечению учета гендерной проблематики при проведении многокомпонентных операций по поддержанию мира, а также Устав ООН.⁵⁶ Более того, пункт 9 РСБ ООН 1325 напоминает «сторонам вооруженных конфликтов» об их обязательствах согласно многочисленным конвенциям и международным соглашениям.⁵⁷ Включение в этот пункт Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и Конвенции о правах ребенка подтверждает воздействие правозащитной архитектуры на повестку дня ЖМБ, а также ее широкую значимость для всех организаций и усилий, целью которых является защита прав женщин в рамках деятельности, связанной с обеспечением мира и безопасности.

⁵⁶ S/RES/1325, преамбула.

⁵⁷ Такие конвенции и международные соглашения включают «Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года, Конвенцию о беженцах 1951 года и Протокол к ней 1967 года, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и Факультативный протокол к ней 1999 года и Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка 1989 года и два Факультативных протокола к ней от 25 мая 2000 года, а также соответствующие положения Римского статута Международного уголовного суда»; S/RES/1325, п. 9

3.3: НОВЫЕ И РАЗВИВАЮЩИЕСЯ ТЕМЫ

Повестка дня ЖМБ охватывает разнообразные проблемы и вопросы, вызывающие обеспокоенность, при этом некоторые из них взяты из резолюций Совета Безопасности, которые составляют основную архитектуру политики в рамках повестки дня, и прочих, отражающих интересы и приоритеты государств-участников и других субъектов, ответственных за реализацию. Многочисленные и зачастую пересекающиеся проблемы, с которыми сталкиваются беженцы, внутренне перемещенные лица и лица, ищущие убежища, например, составляют неотъемлемую часть повестки дня ЖМБ с момента принятия РСБ ООН 1325 и упоминаются в шести из девяти резолюций. При этом торговля людьми лишь недавно была официально включена в архитектуру политики в рамках повестки дня — с принятием РСБ ООН 2467, которая просит Исполнительный директорат Контртеррористического комитета рассмотреть «информацию об усилиях государств-членов по решению проблемы торговли людьми и о ее связи с сексуальным насилием в условиях конфликта и постконфликтных ситуациях, используемым определенными сторонами в вооруженном конфликте в качестве части их стратегических целей и идеологии»⁵⁸

В более поздних резолюциях отмечаются некоторые новые и развивающиеся проблемы безопасности и вызывающие озабоченность вопросы для повестки дня ЖМБ. Например, в 2015 году в преамбуле к РСБ ООН 2242 был отмечен:

*меняющийся глобальный контекст мира и безопасности, в частности в связи с ростом насильственного экстремизма, что может способствовать терроризму, увеличению числа беженцев и внутренне перемещенных лиц, последствиями изменения климата и глобальным характером пандемий заболеваний.*⁵⁹

Кроме того, в этой резолюции вновь заявляется «о важном значении вовлечения мужчин и мальчиков как партнеров в осуществление усилий по поощрению участия женщин в предотвращении и урегулировании вооруженных конфликтов, миростроительстве и деятельности в постконфликтных ситуациях»⁶⁰

⁵⁸ S/RES/2467, п. 29.

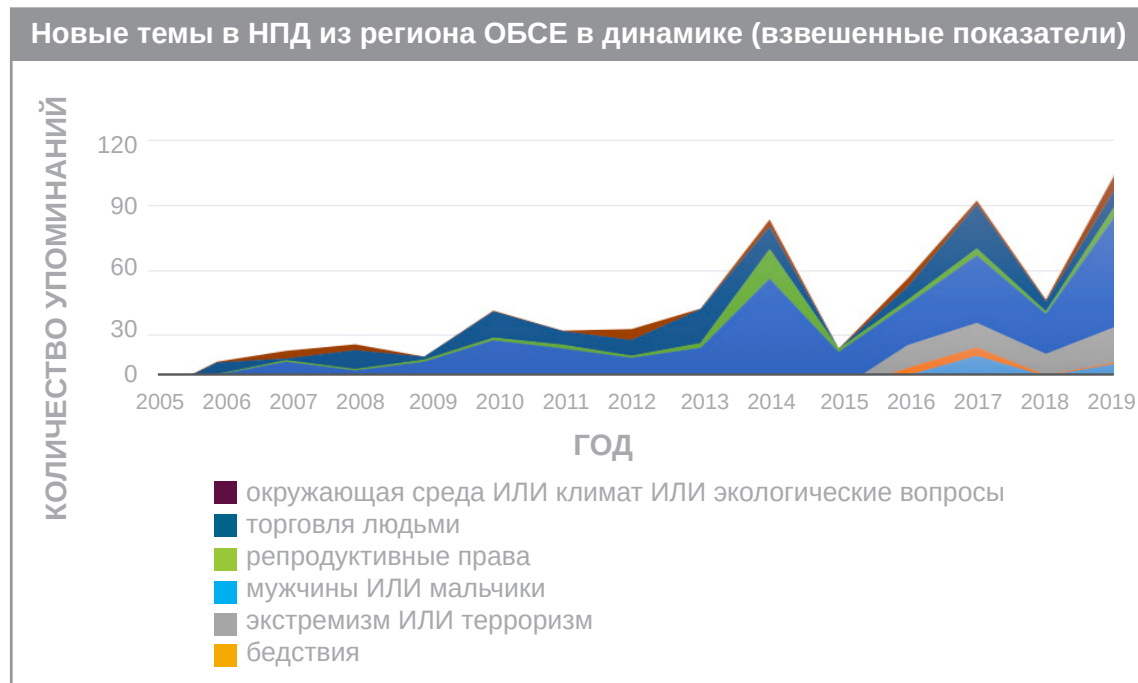
⁵⁹ S/RES/2242, преамбула.

⁶⁰ Там же

Анализ количественного содержания может продемонстрировать, как эти новые и развивающиеся проблемные области представлены в НПД, в динамике. На рисунке 3 показана частота упоминаний новых и развивающихся проблем в динамике во всем наборе данных НПД из региона ОБСЕ (взвешенная по количеству НПД, опубликованных ежегодно, как указано выше). В рамках анализа производился поиск упоминаний следующих новых и развивающихся проблем: лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица; изменение климата или ухудшение экологической ситуации; бедствия; насильственный экстремизм или терроризм; включение мужчин и мальчиков в повестку дня ЖМБ; репродуктивные права или здравоохранение; и торговля людьми.

Государства-участники ОБСЕ были обеспокоены торговлей людьми как вопросом в рамках проблематики ЖМБ задолго до того, как она была названа глобальной проблемой в области ЖМБ. Аналогичным образом, хотя в политической архитектуре в рамках повестки дня включение мужчин и мальчиков в работу по предотвращению сексуального и гендерного насилия не упоминалось до момента принятия резолюции № 2106 в 2013 году, эта проблема последовательно и часто упоминалась в НПД, начиная с 2005 года. Две другие ярко выраженные проблемы, выявленные по результатам анализа содержания — это лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица, а в последнее время — насильственный экстремизм или терроризм. После принятия резолюции № 2242, постановляющая часть которой включает три пункта, касающиеся борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, в некоторых НПД появилось упоминание об этой проблеме, включая НПД Боснии и Герцеговины, Люксембурга, Швеции, Швейцарии, Великобритании и Соединенных Штатов Америки.

Терроризм и насильственный экстремизм упоминаются как отдельные направления деятельности в ряде НПД из региона ОБСЕ. Например, в НПД Великобритании (2018 г.) «предупреждение насильственного экстремизма и борьба с ним» обозначены как «стратегический результат», а в действующем НПД Норвегии приводится пространное описание проблемы насильственного экстремизма и других новых вопросов безопасности: «С момента подготовки предыдущего плана действий Норвегии по направлению «Женщины, мир и безопасность» четыре года назад больше внимания стало уделяться предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним в контексте политики в области безопасности. Аспекты безопасности, связанные с изменением климата, вышли на передний план. Количество беженцев

**Рис. 3.**

Новые и развивающиеся темы в области безопасности в НПД из региона ОБСЕ, взвешенные показатели (n=75)

и внутренне перемещенных лиц значительно возросло».⁶¹ Включение этих новых и развивающихся проблем указывает на то, что НПД из региона ОБСЕ реагируют на изменения в повестке дня и в более масштабном контексте обеспечения мира и безопасности. Это подтверждает действующий НПД Финляндии (2018 г.): «Учитывая изменчивый характер аспекта безопасности, для защиты женщин и девочек, а также для включения гендерной проблематики в вопросы обеспечения безопасности человека требуются новые взгляды, которые позволят решить вопросы, связанные, например, с миграцией (включая торговлю людьми), насильственным экстремизмом и торговлей оружием»⁶²

Помимо новых и развивающихся тем, представленных на рисунке 4, в действующих и прошлых НПД из региона ОБСЕ отражен и ряд других вопросов, вызывающих обеспокоенность. В последнем НПД, разработанном Боснией и Герцеговиной,

⁶¹ НПД Норвегии, 2019 г., стр. 8; см. также НПД Норвегии, 2019 г., стр. 50-54.

⁶² НПД Финляндии, 2018 г., стр. 13.

например, в качестве отдельной темы упоминаются противопехотные мины,⁶³ как и в НПД Люксембурга (2018 г.). В НПД Боснии и Герцеговины (2017 г.) и НПД Финляндии (2018 г.)⁶⁴ затрагивается вопрос циркуляции стрелкового оружия и легких вооружений, а также торговля оружием в целом. Различные приоритеты и интересы государств-участников наглядно показаны на рисунке 4, который демонстрирует частоту, с которой новые и развивающиеся вопросы упоминаются в действующих НПД.

Как показано на рисунке 4, различные новые и развивающиеся темы представлены в разных НПД в большей или меньшей степени. В каждом НПД упоминается хотя бы одна новая или развивающаяся тема; при этом все семь новых и развивающихся тем, охваченных анализом, упоминаются только в действующем НПД Ирландии (2019 г.) и действующем НПД США (2016 г.). Если рассматривать действующие НПД из региона ОБСЕ как множество, в них представлены следующие вопросы: лица, ищущие убежища, беженцы и перемещенные лица, торговля людьми, а также включение мужчин и мальчиков. Эти новые и развивающиеся темы упоминаются в указанном комплексе НПД чаще всего. Ожидается, что на включение новых и развивающихся направлений повлияют на политические приоритеты государств-участников, а также потребности таких государств, определяемые их геополитическим положением. В этой связи некоторые НПД включают широкий спектр новых и развивающихся вопросов, тогда как другие имеют более целенаправленный характер.

Как показано на рисунке, НПД из региона ОБСЕ охватывают ряд новых и развивающихся волнующих вопросов в области безопасности, в основе которой лежат идеалы прав человека и человеческой безопасности. Некоторые из этих НПД имеют творческий характер и демонстрируют реальное стремление к переосмыслению принятых в обществе гендерных норм в целях сокращения гендерного неравенства и гендерно дифференцированных форм дискриминации. Например, НПД Чехии (2017 г.) поддерживает необходимость в обеспечении положительного баланса между работой и личной жизнью в обществе в более широком масштабе, в рамках общего стремления к гендерному равенству, и содержит обязательство «распространять концепцию активного отцовства и совместного воспитания детей после развода» в качестве элемента деятельности в рамках проблематики ЖМБ.⁶⁵ Аналогично, НПД Молдовы (2018 г.) содержит следующий комментарий: «Самым важным барьером, который определяет недостаточную представленность женщин в секторе обороны и безопасности, является нагрузка, связанная с их домашними обязанностями».⁶⁶ Вот такая достойная похвалы работа проводится, чтобы связать социальные нормы или ожидания относительно роли женщин в обществе с более масштабным проектом по обеспечению гендерного равенства в рамках повестки дня ЖМБ.

⁶³ НПД Боснии и Герцеговины, 2017 г., стр. 20.

⁶⁴ НПД Люксембурга, 2018 г., стр. 29.

⁶⁵ НПД Чехии, 2017 г., стр. 14.

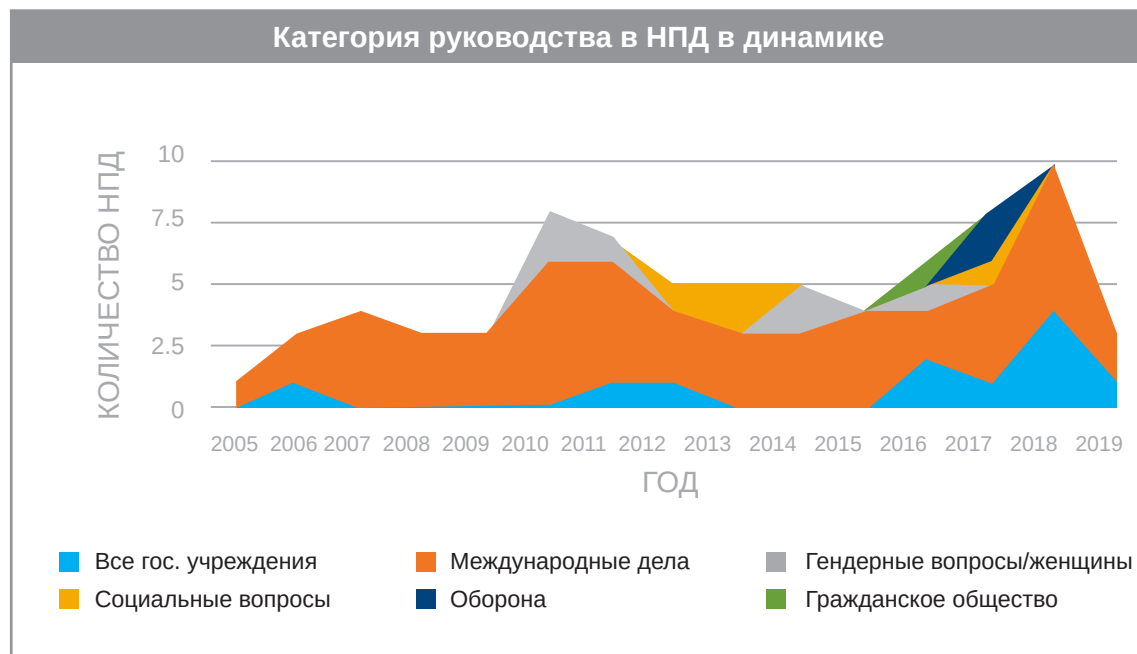
⁶⁶ НПД Молдовы, 2018 г., стр. 3

3.4: МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ

Эффективность осуществления НПД в значительной степени повышается за счет активного руководства и эффективного управления в рамках государств. Закрепление НПД за определенным департаментом или министерством является политически значимым фактором. «Место закрепления плана в рамках государственного аппарата определяет, на чем в нем делается основной акцент (внутренняя или внешняя политика), а также уровень его влияния (национальные механизмы по улучшению положения женщин, как правило, не имеют достаточных ресурсов и политического статуса во многих странах, подвергающихся влиянию конфликтов, чтобы активно вызывать подлинный политический интерес и привлекать финансирование)».⁶⁷ Риск, связанный с закреплением НПД в рамках государственного аппарата за Министерством иностранных дел или с ответственностью последнего за координацию НПД, состоит в том, что НПД таким образом ориентируется на внешнюю политику, вместо того, чтобы эффективно связывать ЖМБ с политикой и практикой внутри государства. 17 из 36 действующих НПД из региона ОБСЕ (47 %) ориентированы на внешнюю политику, а еще 9 из 36 (25 %) — на внутреннюю (остальные 28 % имеют двойственный характер; из них два НПД в большей степени ориентированы на внутренние и региональные дела, чем на внутренние и международные вопросы).

По результатам анализа всех 75 НПД, руководящие координационные организации или государственные ведомства были разделены на шесть категорий: гражданское общество; оборона; международные дела; гендерные вопросы/женщины; социальные вопросы; и все государственные учреждения, т.е. когда координацию совместно осуществляют несколько государственных ведомств, или если координацию осуществляет администрация премьер-министра либо аналогичный орган. Классификация НПД по категориям руководящих ведомств в динамике демонстрирует, что подавляющее большинство НПД закрепляются за Министерством иностранных дел, как показано на рисунке 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), pp. 12, 403-433, 417.

**Рис. 5.**

Категория руководящего координационного ведомства в НПД из региона ОБСЕ в динамике (n=75)

В шести действующих НПД (17 %) упоминается создание специальной рабочей группы или межведомственной рабочей группы для координации работы различных департаментов и ведомств в рамках проблематики ЖМБ. Хороший пример координации такого рода представлен в НПД Швейцарии 2018 года, в тексте которого описывается регулярность проведения совещаний, а также различные поручения в части составления отчетов, формирования бюджетов и т. д.

Каждое организационное подразделение несет ответственность за выполнение порученных ему действий, выделение бюджета на такие действия и представление отчетов по завершении года. Межведомственная рабочая группа проводит совещания дважды в год, чтобы проанализировать ход реализации, обменяться полученными знаниями, а также, при необходимости, скорректировать НПД. Под совместным руководством Управления международных организаций (UNIOD) и Управления по вопросам безопасности человека (HSD) Организации Объединенных Наций составляется краткий ежегодный отчет, в котором описываются наиболее значимые успехи и трудности в рамках осуществления НПД ⁶⁸

⁶⁸ НПД Швейцарии, 2018 г., стр. 12.

Поддержку в координации могут оказывать парламентские комитеты, как в случае с НПД Кыргызстана 2013 года, одной из задач которого является «создание парламентской группы (комитета) по проблематике «Женщины, мир и безопасность» (см. также раздел 4),⁶⁹ а также действующего НПД Великобритании, в котором подчеркивается роль «межпартийных парламентских групп» (МПГ) в рамках деятельности по ЖМБ и ИПСН [инициатива по предотвращению сексуального насилия]». ⁷⁰

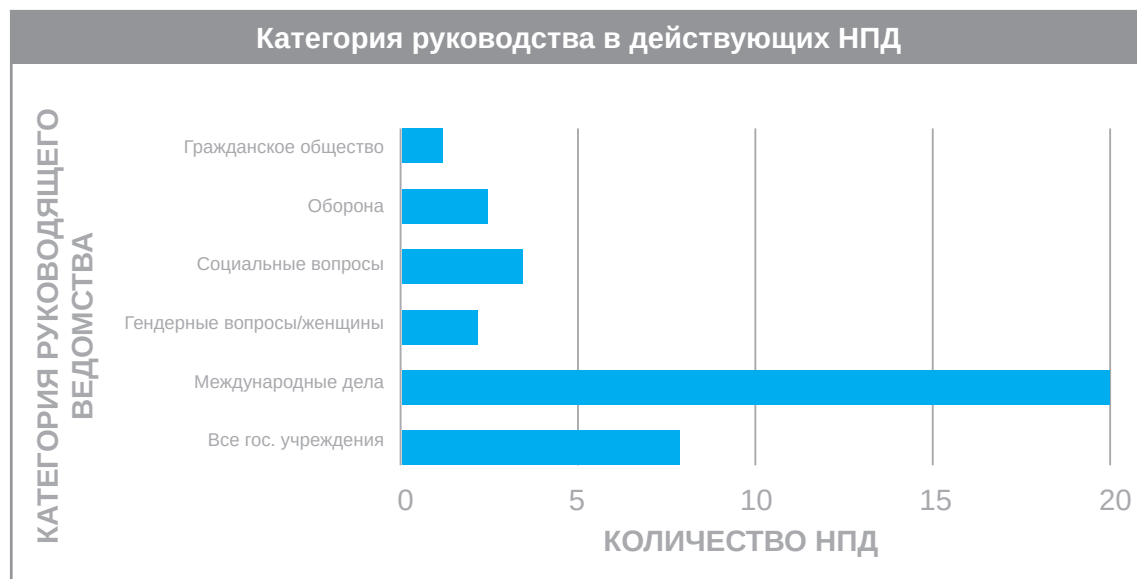
Последний НПД Дании (2016 г.) можно назвать уникальным для региона ОБСЕ и достойным внимания в общемировом масштабе, поскольку вовлечение гражданского общества в процесс координации НПД закреплено в самом тексте НПД: «WO=MEN, представляющая организации гражданского общества и научные институты, и Министерство иностранных дел продолжают совместно координировать всю деятельность в рамках этого третьего национального плана действий». ⁷¹ Учитывая определяющее значение полноценного и деятельного участия гражданского общества в руководстве работой по проблематике ЖМБ (описывается далее), это рассматривается как существенное заявление.

Лишь в отдельных НПД из региона ОБСЕ отсутствует прямое указание на субъект, ответственный за координацию работы по проблематике ЖМБ. Повторимся, координация действующих НПД преимущественно осуществляется Министерством иностранных дел в контексте соответствующей страны, как показано на рисунке 6.

⁶⁹ НПД Кыргызстана, 2013 г., стр. 1.

⁷⁰ НПД Великобритании, 2018 г., стр. 23.

⁷¹ НПД Дании, 2016 г., стр. 6.

**Рис. 6**

Категория руководящего координационного ведомства в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

3.5: ФИНАНСИРОВАНИЕ

Как указано во второй части настоящего доклада, результаты исследований, посвященных НПД, зачастую указывают на наличие корреляции между детально прописанными бюджетами и (или) механизмами финансирования и эффективной реализацией. Как отмечается в исследовании ОБСЕ 2014 года, «для разработки, соблюдения и осуществления национальных планов действий требуется целый ряд мер: необходимо координировать проведение совещаний; писать отчеты; проводить обучение сотрудников; проводить опросы в части особых нужд женщин в ситуациях, когда они являются уязвимыми, и т. д. На выполнение этих задач нужны ресурсы. Вот почему совершенно необходимо выделять бюджетные средства на мероприятия, прописанные в национальном плане действий».⁷² Как показало исследование 2014 года, практически ни один из проанализированных НПД не включал описания бюджета и не был обеспечен специально выделенными бюджетными средствами. За последние пять лет ситуация в этой сфере изменилась незначительно.

⁷² OSCE, OSCE Study on National Action Plans, p. 44-45 [ОБСЕ, «Анализ национальных планов действий, подготовленный ОБСЕ», стр. 44-45].

Был проведен простой количественный анализ, чтобы классифицировать действующие НПД по уровням представленности бюджета по шестибалльной шкале (0-5), где 0 обозначает отсутствие любых упоминаний о бюджете, а 5 — его полное описание с подробностями в соответствующем НПД. На рисунке 7 показан уровень представленности бюджета в действующих НПД из региона ОБСЕ. Как видно на рисунке, досадно высокое количество НПД (86 %) в настоящее время содержат лишь минимальные сведения о бюджете и механизмах финансирования или не содержат их вовсе (категории «0» и «1» на рисунке 7). При этом в НПД Албании (2019 г.) и Украины (2016 г.) бюджеты описываются достаточно подробно: в обоих НПД оценивается общая стоимость реализации и приводится подробная разбивка бюджета по отдельным мероприятиям. Это способствует прозрачности и подотчетности в отношении расходов на реализацию мероприятий в рамках проблематики ЖМБ и осуществление связанной с ними деятельности.

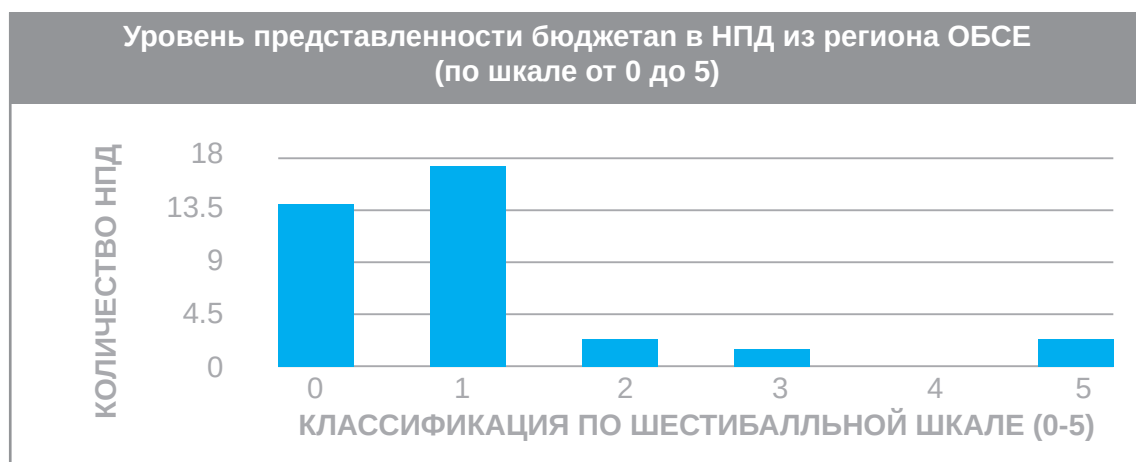


Рис. 7.
Уровень представленности бюджета в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

Другим полезным показателем представленности бюджета является средний уровень представленности в действующих НПД. Как показано на рисунке 8, расчет среднего уровня представленности и использование линии тренда иллюстрирует возрастающее внимание к описанию бюджета в НПД в регионе ОБСЕ. Несмотря на то, что лежащая в основе гистограммы указывает на снижение, начиная с 2016 года, линия тренда предполагает умеренный рост среднего уровня представленности в динамике. При этом следует отметить, что показанный рост не достигает даже

середины шкалы (2,5), из чего можно заключить, что в среднем в НПД отсутствует даже «общее описание» бюджета согласно нашей схеме классификации и кодирования (что включает, например, указание общей величины затрат на осуществление НПД), не говоря уже об указании конкретных сумм, выделяемых определенным ведомствам или на определенные инициативы.

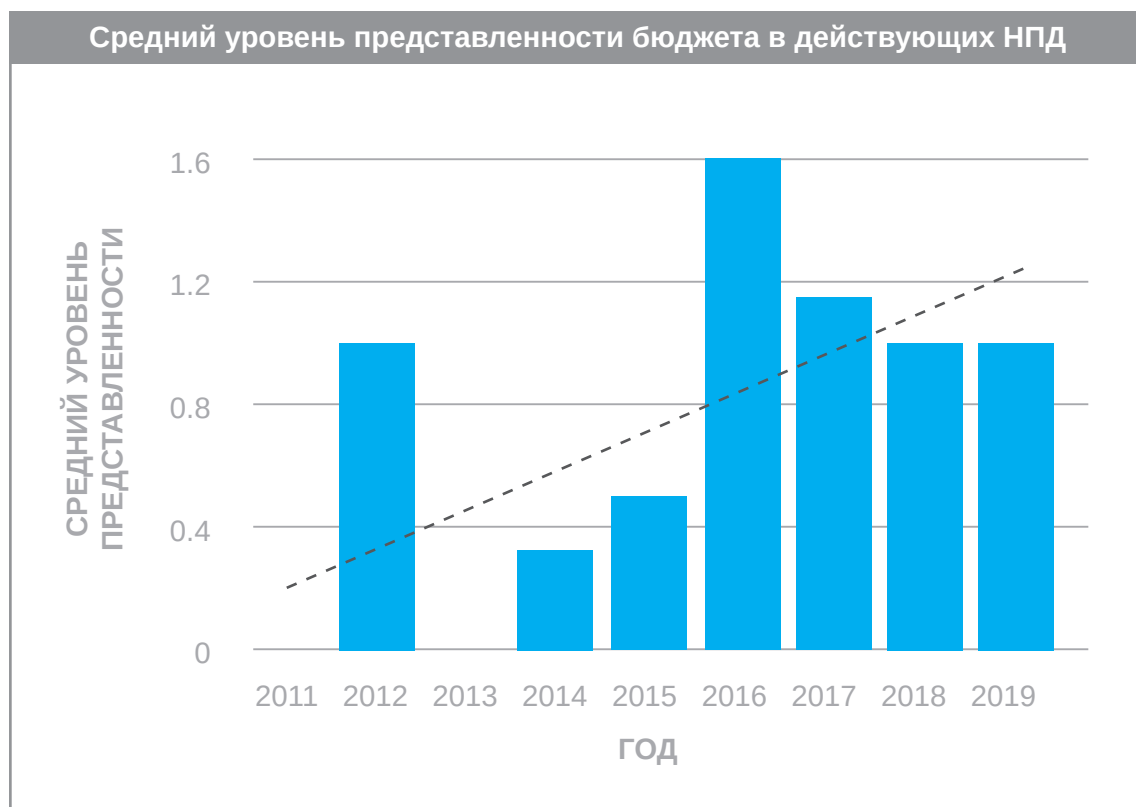


Рис. 8

Средний уровень представленности бюджета в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

Предположительно, НПД из региона ОБСЕ используют две различные модели описания бюджета в тех случаях, когда этот аспект вообще представлен: бюджет высшего уровня или автономный бюджет. Некоторые из действующих НПД предлагают финансировать все необходимые мероприятия из существующих бюджетных средств, выделенных ведомству-исполнителю. Эта модель предусматривает переход ответственности за составление бюджета в соответствии, например, с НПД Австрии (2012 г.), который устанавливает, что «финансирование мероприятий в рамках осуществления плана действий обеспечивается ответственными министерствами в пределах средств, предусмотренных соответствующими бюджетами»;⁷³ аналогичное положение содержится в НПД Финляндии (2018 г.) и НПД Великобритании (2018 г.). НПД Великобритании поддерживает эту позицию, ссылаясь на независимый анализ НПД Великобритании 2014-2017 гг., по результатам которого было установлено, что «вряд ли изолированный фонд финансирования позволит существенно повысить эффективность реализации инициатив ЖМБ в Великобритании по сравнению с другими мерами, такими как обеспечение стратегического и содержательного включения проблематики ЖМБ во все программы».⁷⁴ Предметом полевой части настоящего исследования (рассмотренный в следующем разделе) является вопрос составления эффективных бюджетов в рамках процесса реализации.

3.6: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Любая политика, целью которой является изменение существующего порядка, требует наличия продуманной и надежной системы мониторинга и оценки (МиО), чтобы понимать, происходят ли изменения на самом деле. Говоря в общем, стратегический документ, как НПД, должен содержать общую концепцию на высоком уровне в соответствии с «теорией изменений». Теория изменений связана с программной концепцией и описывает, как будут происходить изменения в условиях ведения деятельности в целях реализации такой концепции на практике. Теория изменений подкрепляется рядом целей, результатов/действий и показателей успеха или достижений. Это элементы политики, которые можно отслеживать и оценивать. Таким образом, чем конкретнее цель, результаты/действия и показатели успеха в НПД, тем проще проводить мониторинг их осуществления (успешность или достижение различных показателей того, что определенное действие было совершено или определенный результат был обеспечен) и, соответственно,

⁷³ НПД Австрии, 2012 г., стр. 4.

⁷⁴ НПД Великобритании, 2018 г., стр. 24.

оценивать условия, способствующие реализации, а также изменения, обеспеченные посредством выполнения обязательств.

На рисунке 9 показан уровень представленности системы МиО в наборе НПД из региона ОБСЕ. Был проведен простой количественный анализ, чтобы классифицировать действующие НПД по уровням представленности системы МиО по шестибалльной шкале (0-5), где 0 обозначает отсутствие любых упоминаний о МиО, а 5 — полное описание этой системы с подробностями в соответствующем НПД. Как показано на рисунке 9, в большинстве случаев система МиО описана лучше, чем бюджет. Более половины НПД содержат достаточно подробные сведения о системе МиО с общим описанием мероприятий, установленными сроками и приблизительно определенными задействованными ведомствами и сторонами. Напротив, лишь в 7 из 36 НПД системы МиО описаны неудовлетворительно и относительно неудовлетворительно, либо сведения о них отсутствуют вовсе. Системы МиО, представленные в двух НПД, отнесены к категории отличных или являющихся примером для подражания: НПД Албании и НПД Украины. Например, НПД Албании 2018 года включает положения о представлении отчетов и проведении оценки каждые шесть месяцев, а также содержит подробное описание системы МиО с четко обозначенными показателями и бюджетом, выделенным на каждое мероприятие.

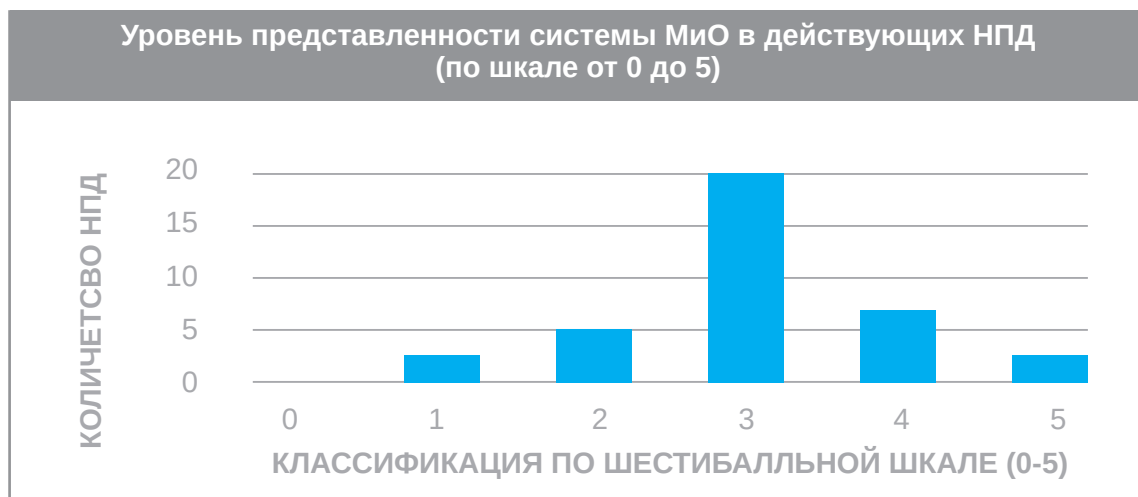


Рис. 9.

Уровень представленности системы МиО в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

Другим важным фактором с точки зрения действий/результатов системы МиО является наличие и включение базисных данных по различным областям и элементам, являющимся предметами мониторинга. Если страна планирует увеличить количество женщин, вовлеченных в предотвращение конфликтов, посредством целенаправленного вмешательства, например, необходимо знать, какое количество женщин было вовлечено в такую деятельность до осуществления соответствующего вмешательства. Это во многом справедливо для всех областей работы в рамках проблематики ЖМБ, при этом лишь относительно небольшое число НПД содержат или упоминают базисные данные или данные о «статусе-кво», по сравнению с которыми можно оценить достигнутый прогресс. Однако некоторые НПД все же включают такие сведения, в том числе НПД, разработанные Австрией, Хорватией, Чехией, Грузией, Черногорией и Молдовой. Это можно считать передовой практикой.

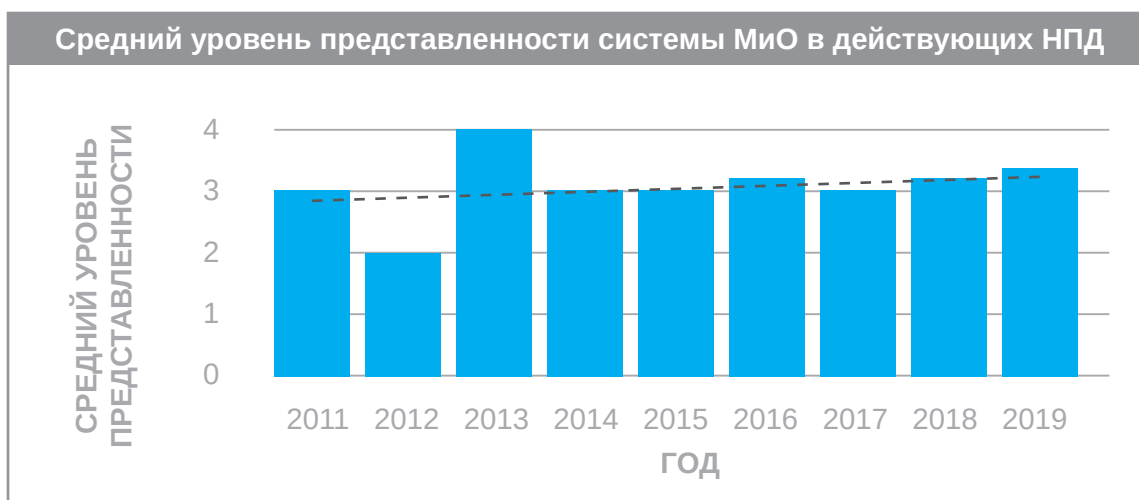


Рис. 10.

Средний уровень представленности системы МиО в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

3.7: ПРАКТИКА ВОВЛЕЧЕНИЯ

Повестка дня ЖМБ активно поддерживается гражданским обществом; фактически она была включена в повестку дня Совета Безопасности ООН во многом благодаря усилиям женских организаций гражданского общества. Постоянное участие гражданского общества в управлении деятельностью в рамках проблематики ЖМБ является центральным элементом повестки дня с момента ее возникновения. Кроме того, как описано во второй части, результаты последних исследований указывают на то, что вовлечения в процесс разработки организаций гражданского общества способны усилить воздействие НПД. Чтобы изучить уровень представленности вовлечения гражданского общества в действующих НПД из региона ОБСЕ, НПД были классифицированы по шестибальной шкале, где 0 обозначает отсутствие любых упоминаний о вовлечении гражданского общества, а 5 — полное описание этого аспекта с подробностями в соответствующем НПД. Как показано на рисунке 11, типичный средний балл составляет 2 из 5, при этом в подавляющем большинстве НПД вовлечение гражданского общества подробно не описывается. На самом деле в выборке действующих НПД из региона ОБСЕ ни один НПД не был отнесен к категории 5, обозначающей наиболее высокий уровень представленности вовлечения гражданского общества в НПД. Аспект инклюзивности, как правило, описывается в НПД в достаточно общих выражениях о ценности и значимости вовлечения гражданского общества, без подробного описания механизмов такого вовлечения или обязательств в части его непрерывной финансовой поддержки.

Наиболее высокие баллы согласно принятой классификации в этой области получили НПД Дании (2016 г.) и НПД Ирландии (2019 г.). Они представляют передовую практику вовлечения организаций гражданского общества в процессы разработки и мониторинга НПД. Организации гражданского общества принимали участие в составлении НПД Дании и подписали его. НПД Ирландии также объединяет государственные ведомства и заинтересованные стороны из числа представителей гражданского общества в рамках общей концепции НПД: «Надзорная группа будет иметь независимого председателя и состоять на 50 % из представителей соответствующих государственных департаментов и ведомств и на 50 % — из представителей гражданского общества, научных кругов и независимых лиц»⁷⁵

⁷⁵ НПД Ирландии, 2019 г., стр. 24.

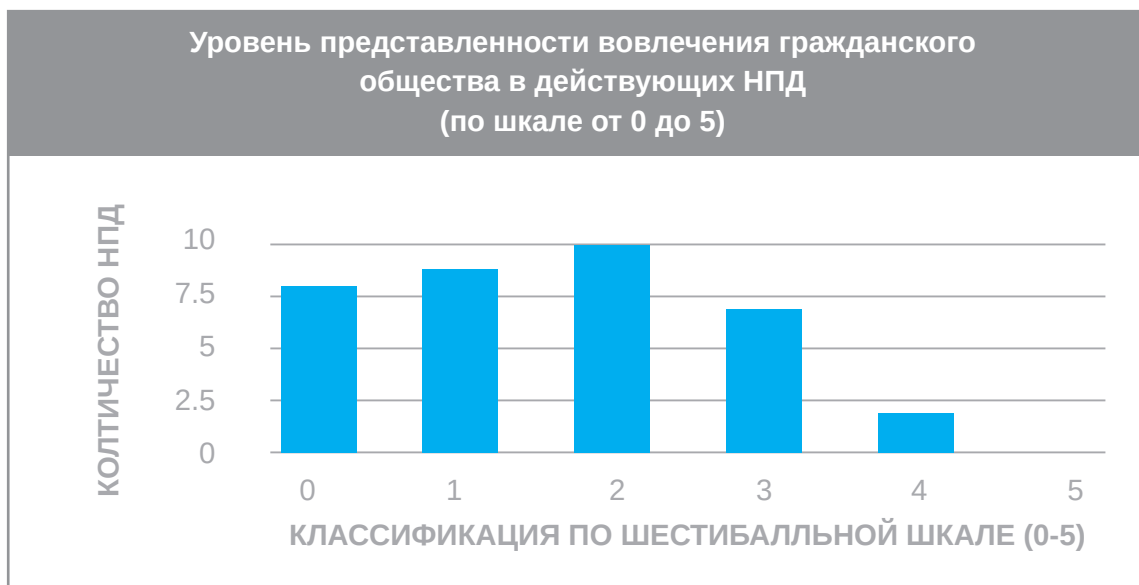
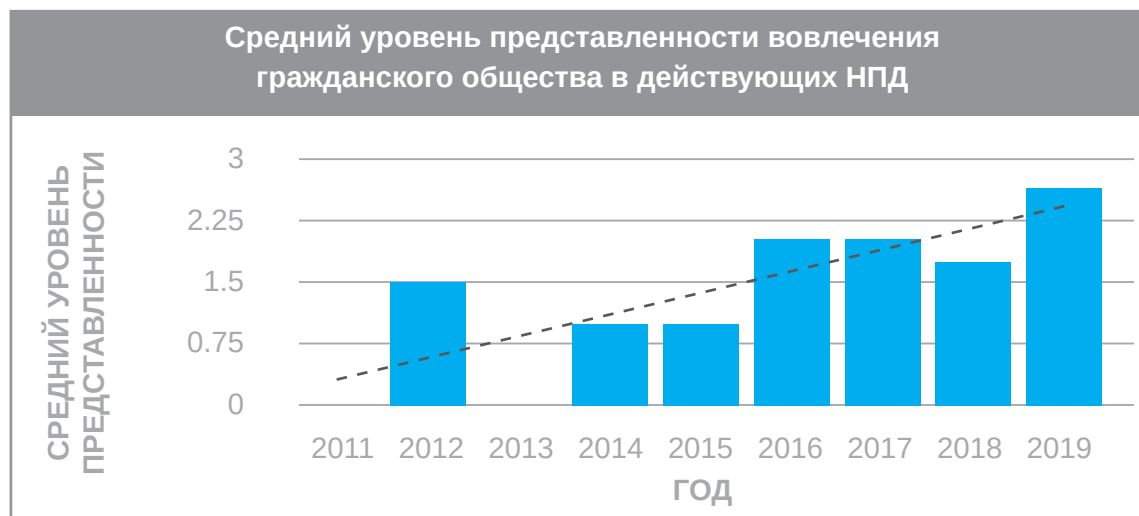


Рис. 11.

Уровень представленности вовлечения гражданского общества в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

Положительная тенденция заметна при рассмотрении среднего уровня представленности вовлечения гражданского общества в динамике, показанный на рисунке 12. В период 2011-2019 гг. средний уровень представленности вовлечения гражданского общества продемонстрировал значительный рост. НПД могли бы предусматривать больше возможностей с точки зрения вовлечения гражданского общества и более эффективно включать гражданское общество в разработку и мониторинг НПД, поскольку средний уровень представленности указанного аспекта меньше трех. Это означает, что в среднем НПД из региона ОБСЕ не упоминают о включении представителей гражданского общества в рабочую группу, руководящий комитет или аналогичную структуру управления.

Следующий раздел полевого исследования рассматривает вопрос о том, действительно ли страны ОБСЕ развивают более тесное сотрудничество между правительством и организациями гражданского общества в работе по ЖМБ.

**Рис. 12.**

Средний уровень представленности вовлечения гражданского общества в действующих НПД из региона ОБСЕ (n=36)

3.8: ВЫВОДЫ

В рамках вышеуказанного анализа был изучен набор данных из НПД, разработанных государствами-участниками ОБСЕ в период с 2005 года до середины 2019 года, с уделением особого внимания к НПД, принятым после 2014 года для отражения изменения с момента проведения предыдущего исследования ОБСЕ.

Очевидно, что спектр охватываемых НПД проблем расширяется с разрастанием числа вызывающих беспокойство вопросов, решаемых под эгидой ЖМБ, хотя значительное внимание все еще уделяется традиционным «опорным принципам» деятельности в рамках проблематики ЖМБ, а именно — участию и предотвращению. Начиная с 2014 года, вопросам предотвращения уделяется повышенное внимание, при этом в НПД начали освещать новые вопросы, такие как стихийные бедствия, терроризм и насильственный экстремизм.

Что касается элементов, присущих эффективным НПД, многое еще предстоит сделать в части составления бюджетов и описания механизмов финансирования, поскольку в большинстве НПД понятие бюджет отсутствует даже в общих чертах не говоря уже об указании конкретных сумм, выделяемых определенным ведомствам или на определенные инициативы.

Описание процедур мониторинга и оценки остается приблизительно на одном уровне в течение рассматриваемого периода, при этом значительно более высокие уровни представленности наблюдаются в части МиО, нежели в части бюджетов. С 2014 года отмечается небольшой рост количества упоминаний о практике вовлечения, присутствующих в НПД из региона ОБСЕ, при этом с точки зрения вовлечения гражданского общества, можно предложить больше возможностей для их участия.

4. Осуществление НПД в регионе ОБСЕ

РСБ ООН 1325 в текущей редакции призывает уделять значительное внимание эффективному осуществлению НПД. В настоящей части доклада рассматривается реализация НПД в пяти государствах-участниках ОБСЕ: Боснии и Герцеговине, Кыргызстане, Молдове, Сербии и Украине. В рамках исследования были изучены опыт разработки и осуществления НПД; координация работы государственных учреждений и ведомств; сотрудничество между государственными органами, гражданским обществом и международными партнерами; общие проблемы, такие как мониторинг и оценка; бюджеты; опыт локализации НПД; как НПД вписывается в общий национальный механизм по улучшению положения женщин (НМЖ), а также новые примеры передовой практики.

Данное исследование не представляет собой сравнительную оценку соответствующих НПД этих пяти стран. Рассматриваемые НПД являются несопоставимыми по ряду причин: они находятся на разных стадиях реализации; в некоторых странах уже было подготовлено несколько НПД, а для других это первый подобный опыт; административные структуры и организации для НПД различаются; планы действий охватывают разные тематические области.

Всего в интервью приняли участие 108 человек во всех пяти странах-участницах, включая представителей министерств и других государственных учреждений и ведомств, учреждений сектора безопасности, членов парламента, органов местной администрации, гражданского общества и международных организаций, включая персонал ОБСЕ. Вся информация, представленная в настоящей части доклада, основана на интервью и обсуждениях в фокус-группах, проводившихся в пяти странах, если не указаны иные источники. В целях конфиденциальности интервью не содержат персональных данных. Кроме того, были проанализированы соответствующие НПД и прочие значимые справочные документы.

Указанные пять стран были выбраны с целью обеспечить определенную степень охвата исследования с географической точки зрения (Центральная Азия, Восточная

Европа, Юго-Восточная Европа), а также зафиксировать момент, когда страны находились на различных этапах осуществления НПД — от только что принятого первого НПД до окончания реализации НПД третьего поколения. Эти пять стран в некотором роде представляют значительную часть государств-участников ОБСЕ в том смысле, что они относятся к странам со средним, а не с высоким уровнем дохода, и в них происходят процессы реформирования, в том числе в секторе безопасности. В эту часть исследования были включены только те страны, на территории которых присутствуют полевые структуры ОБСЕ, чтобы лучше изучить, как ОБСЕ способствует выполнению повестки дня ЖМБ на практике, в соответствии с положениями Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года.

Несмотря на то, что между этими пятью странами существуют очевидные исторические, политические, географические и прочие различия, также были выявлены и некоторые похожие черты. В отличие от многих НПД из региона ОБСЕ (см. раздел 3.4), НПД всех пяти стран в большей степени ориентированы на внутреннюю политику, чем на внешнюю. Иными словами, вместо того, чтобы ориентироваться преимущественно на интеграцию проблематики ЖМБ в участие в операциях по поддержанию мира (ОПМ) извне или на содействие в развитии, они в основном сосредоточены на мероприятия внутри страны. В то же время, в НПД этих пяти стран были включены специальные элементы, такие как обучение по гендерной проблематике для участников ОПМ, однако таким вопросам уделяется гораздо меньше внимания, чем деятельности внутри страны. Такая сосредоточенность на внутренней политике отчасти определила состав участников и типы проблем, на которых сосредоточены НПД. Например, в случае ориентированных на внешнюю политику НПД центральное место занимают, как правило, министерства иностранных дел и учреждения, занимающиеся вопросами международной помощи в целях развития, тогда как в процессах НПД пяти стран, ставших предметом настоящего исследования, субъекты внешней политики из государственного сектора участвуют в значительно меньшей степени.

В каждом из рассмотренных в рамках исследования случаев женщины-активистки и женские организации были вовлечены в обсуждение проблематики ЖМБ на национальном, региональном или глобальном уровнях, но они также принимали участие в обсуждении Пекинской платформы действий и КЛДЖ задолго до начала соответствующих процессов в рамках НПД. Таким образом, ОГО зачастую имели

больше возможностей для глубокого участия в международных обсуждениях по вопросам ЖМБ и в выполнении соответствующих мероприятий, чем государственные учреждения. В то же время, во всех этих странах существует несколько женских организаций и прочих ОГО, которые непосредственно занимаются вопросами, связанными с НПД, такими как предотвращение гендерного насилия и реагирование на него, по расширению участия женщин в общественной, экономической и политической жизни, и при этом напрямую не вовлечены в процессы НПД или, возможно, даже не знают об их существовании.

4.1: ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО КОНТЕКСТА

Все пять стран можно считать затронутыми конфликтом, но при этом находящимися на разных этапах жизненного цикла конфликта. В 1990-х годах конфликты с применением силы имели место как в Боснии и Герцеговине, так и в Сербии. Молдова находится в процессе урегулирования конфликта, связанного со статусом Приднестровья, с 1990 года. Конфликт на востоке Украины продолжается с 2014 года, сопровождаемый спорами о статусе и контроле в отношении отдельных частей восточного региона Донбасс, а также полуострова Крым. В 2010 году на юге Кыргызстана вспыхнул межэтнический конфликт с применением силы. Позднее, в 2019 году, на границе между Кыргызстаном и Таджикистаном, в г. Баткене, произошли межэтнические столкновения. В последние годы Кыргызстан и регион Центральной Азии в целом также столкнулись с угрозой насильственного экстремизма.

Как и в случае с любыми конфликтами с применением силы, воздействие на население имело гендерно дифференцированный характер. Сексуальное насилие как орудие войны, например, широко применялось в отношении населения в ходе конфликтов в бывшей Югославии, в частности, в отношении женщин и девочек (хотя и не только в отношении них). Впервые изнасилование призналось военным преступлением, а также преступлением против человечества в результате привлечение лиц, виновных в совершении таких преступлений, к уголовной ответственности посредством Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии.

Последствия массового перемещения в результате конфликта также в существенной степени гендерно дифференцированы: например, в Украине, где имеется большое количество перемещенных лиц,⁷⁶ нагрузка, связанная с заботой о семье,

возложена на женщин в непропорциональном объеме. УВКПЧ сообщило о росте уровня коммерческого секса в ответ на сложные экономические обстоятельства, вызванные конфликтом.⁷⁷

Многие формы насилия и незащищенности в отношении женщин продолжают существовать даже вне периодов конфликта с применением насилия. Например, недавно проведенный ОБСЕ опрос показал, что многие женщины подвергались физическому или сексуальному насилию со стороны своего настоящего или бывшего партнера, начиная с 15 лет, в Боснии и Герцеговине (11%), Молдове (34%), Сербии (17%) и Украине (26%).⁷⁸ Аналогичное исследование, проведенное в Кыргызстане в 2012 году, продемонстрировало, что одна из четырех замужних женщин испытывала на себе физическое насилие со стороны своего партнера.⁷⁹ Во многих таких случаях уровень доверия к учреждениям безопасности низок, и женщины редко сообщают о случаях насилия в полицию.⁸⁰ Кроме того, распространены и другие формы гендерно дифференцированной незащищенности: согласно недавнему опросу, проведенному ЮНФПА, несмотря на установленный законом запрет, похищение невест, при котором мужчина насильно или обманом увозит женщину или девочку, чтобы вынудить ее семью позволить им пожениться, остается проблемой в Кыргызстане.⁸¹ Более того, все пять стран в той или иной степени являются источниками и транзитными территориями для продажи женщин и девочек в сексуальное или трудовое рабство.⁸²

⁷⁶ В настоящее время количество внутренне перемещенных лиц в Украине составляет 1,3 миллиона человек. Совет по правам человека ООН, A/HRC/40/CRP.3.

⁷⁷ OHCHR, Conflict-Related Sexual Violence in Ukraine, 14 March 2014-31 January 2017 (2017) [УВКПЧ, «Сексуальное насилие в связи с конфликтом в Украине, 14 марта 2014 г. - 31 января 2017 г.» (2017 г.)]

⁷⁸ OSCE, OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report (2019), p. 34 [ОБСЕ, «Опрос о насилии в отношении женщин, проведенный при поддержке ОБСЕ. Благополучие и безопасность женщин — основной доклад», (2019 г.) стр. 34].

⁷⁹ National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic, Kyrgyz Republic Demographic and Health Survey 2012, (2012), p. 245 [Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, «Опрос о демографии и здравоохранении в Кыргызской Республике» (2012 г.), стр. 245].

⁸⁰ OSCE, OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report (2019), p. 96 [ОБСЕ, «Опрос о насилии в отношении женщин, проведенный при поддержке ОБСЕ. Благополучие и безопасность женщин — основной доклад», (2019 г.) стр. 96].

⁸¹ На практике похищение невесты иногда происходит по обоюдному согласию, но также бывает и принудительным, включая физическое и сексуальное насилие. См. UNFPA, Gender in Society Perception Study (2016) [ЮНФПА, «Исследование гендерного фактора в общественном восприятии» (2016 г.)]

⁸² The practice of bride kidnapping is sometimes consensual, but in others it is coercive and involves physical and sexual violence. See UNFPA, Gender in Society Perception Study (2016).

⁸² United States Department of State, 2019 Trafficking in Persons Report (2019) [Государственный департамент Соединенных Штатов Америки, «Доклад о торговле людьми 2019 года» (2019 г.)]

Несмотря на эти проблемы, женщины во всех пяти странах играют важную роль в миростроительстве и содействии в обеспечении безопасности. Например, как в Боснии и Герцеговине, так и в Сербии женщины и женские организации мобилизуются для противостояния насилию и этнонационализму, для содействия примирению, невзирая на политические и социальные барьеры, а также для обеспечения справедливости и привлечения к ответственности за вред, причиненный женщинам в ходе конфликта по гендерному признаку. При этом женщины нередко бывают исключены из официальных мирных переговоров. Например, в переговорах, посвященных Дейтонскому мирному договору 1995 года, не присутствовала ни одна женщина из Боснии и Герцеговины, и этот факт подвергается критике со стороны женских правозащитных организаций как проявление гендерной слепоты.⁸³ В Сербии, несмотря на то, что диалог между Белградом и Приштиной под эгидой ЕС включен в НПД ЖМБ, с точки зрения участия женщин в работе в рамках Курса I особого прогресса не наблюдается, при этом по Курсу II, реализуемому под руководством гражданского общества, проводится работа, в которую вовлечены женщины. Аналогичным образом, в Украине и Молдове женщины недостаточно представлены в рамках текущих официальных процессов, в то время как многими инициативами гражданского общества в области мира и диалога руководят именно женщины.⁸⁴

Определенный прогресс достигнут с точки зрения расширения участия женщин в политической жизни. Кыргызстан, например, является лидером по многим аспектам участия женщин в Центральной Азии, став первой страной региона, где была избрана женщина-президент, а также первой страной региона, представившей НПД ЖМБ. Новая квота по минимальному количеству женщин в составе сельских советов, составляющая 30 %, была принята в июне 2019 года и уже была успешно применена на выборах в Иссык-Кульской области в сентябре 2019 года; эта квота также будет использована при проведении общенациональных выборов в сельские советы в 2020 году. В Молдове женские организации гражданского общества и женщины-парламентарии провели совместную работу, увенчавшуюся успешным принятием в 2016 году Закона № 71 — комплекса мер по поддержке гендерного

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

⁸⁴ Organization for Security and Co-operation in Europe, *OSCE Toolkit on the Inclusion of Women and Effective Peace Processes*, 2019 [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, «Инструментарий ОБСЕ по включению женщин в мирные процессы и повышению эффективности таких процессов», 2019 г.]

равенства, включая 40 % квоты для женщин в составе кандидатов на выборные и назначаемые должности. В Украине уровень представленности женщин в парламенте продемонстрировал скачок с 11,6 % до более чем 20 % по результатам выборов проведенных в 2019 году, несмотря на существенную «антигендерную» отдачу, наблюдавшуюся в последние годы.⁸⁵ В Сербии введение квот привело к повышению уровня участия женщин в политической жизни: теперь им принадлежит 37,7 % мест в Национальном собрании и 19 % постов министров.⁸⁶

4.2: КООРДИНАЦИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НПД И ПРИЧАСТНОСТЬ К НИМ

Как показано в таблице 2, изучаемые пять стран используют различные организации для координации процессов разработки и осуществления НПД. В каждой из них в некоторой степени обеспечивалось сотрудничество между учреждениями сектора безопасности и их соответствующими профильными министерствами, министерствами и (или) государственными ведомствами, которые занимаются вопросами гендерного равенства, организациями гражданского общества и партнерами по развитию.

В тех случаях, когда координирующая роль НПД возлагается на государственный механизм, это значительно способствует его осуществлению. (см. также раздел 3.4). Например, в Молдове за НПД в настоящее время отвечает Бюро по реинтеграции при вице-премьере Молдовы по реинтеграции. Несмотря на то, что у этого органа нет своего министерства, его кадровые ресурсы ограничены, а право прямого руководства учреждениями сектора безопасности (УСБ) у него отсутствует, указанное управление имеет значительно больше некоторых иерархических рычагов влияния на профильные министерства, чем если бы куратором было одно из профильных министерств, что обеспечивает высокий статус НПД. Аналогичным образом, в Украине координирующая роль Аппарата вице-премьера по европейской и евроатлантической интеграции Украины в осуществлении НПД рассматривается респондентами как важный шаг с точки зрения дополнительного стимулирования

⁸⁵ Анализ представлен в публикации: 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 July 2019 [Международный фонд выборных систем (ИФЕС), «Комментарий ИФЕС о представленности женщин в новом парламенте и дальнейших шагах по поддержанию более широкой представленности женщин в политике и содействию таковой», 26 июля 2019 г.].

⁸⁶ Inter Parliamentary Union, Women in Politics: 2019 (2019) [Межпарламентский союз, «Женщины в политике: 2019 год» (2019 г.)].

процессов НПД. Ранее Министерство социальной политики нередко сталкивалось с трудностями при координации работы министерств и ведомств в сфере безопасности и обороны.

В других случаях для содействия реализации были специально созданы межведомственные органы, такие как Координационный совет по мониторингу осуществления плана действий в Боснии и Герцеговине, сопредседателями которого являются Министерство безопасности (МБ) и Министерство обороны (МО). В Координационный совет входят несколько представителей ОГО, что позволяет обеспечить непосредственный надзор за реализацией со стороны гражданского общества, даже если, по мнению респондентов из ОГО, их доля должна быть больше.

СТРАНА	СРОК ДЕЙСТВИЯ ТЕКУЩЕГО НПД	ПРЕДЫДУЩИЕ НПД	РУКОВОДЯЩЕЕ ВЕДОМСТВО	ОСНОВНЫЕ ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ ВЕДОМСТВА
Босния и Герцеговина	2018-2022 гг.	2010-2013 гг. 2014-2017 гг.	Управление гендерного равенства Министерства по правам человека и делам беженцев	Координационный совет по мониторингу осуществления плана действий, сопредседателями которого являются Министерство безопасности (МБ) и Министерство обороны (МО).
Кыргызстан	2018-2020 гг.	2013-2014 гг. 2016-2017 гг.	Министерство внутренних дел и отдел обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций аппарата правительства	Государственный комитет по делам обороны, а также Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС), Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям
Молдова	2018-2021 гг.	Проект 2016 г.	Бюро по реинтеграции при вице-премьере Молдовы по реинтеграции	Министерство обороны, Министерство здравоохранения и социальной защиты, Министерство внутренних дел
Сербия	2017-2020 гг.	2010-2015 гг.	Координационный орган по гендерному равенству при аппарате вице-премьера и министра строительства, транспорта и инфраструктуры	Министерство обороны
Украина	2016-2020 гг. (изменен в 2018 г.)		Аппарат вице-премьера по вопросам европейской и евроатлантической интеграции Украины и Министерство социальной политики (МСП)	Министерство обороны (МО) и Министерство внутренних дел (МВД)

Таблица 2
Обзор НПД пяти изучаемых стран

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ РАЗЛИЧНЫХ «КУРАТОРОВ» НПД

- **Независимые «экспертные агентства»** (например, национальные агентства по гендерному равенству) могут подтолкнуть учреждения к принятию более активных мер, оказать техническое содействие, но при этом у них зачастую ограниченный кадровый потенциал и отсутствуют ресурсы, доступные министерствам. Министерства могут вывести их из игры как не имеющих власти.
- **Министерства сектора безопасности** имеют влияние в УСБ, а также опыт работы в области безопасности, но зачастую не имеют опыта по гендерной проблематике. Кроме того, разные министерства сектора безопасности и обороны могут вести между собой «борьбу за власть».
- **Министерства и государственные ведомства по вопросам гендерного равенства** часто имеют опыт работы по гендерной проблематике, но при этом не имеют такого опыта в вопросах безопасности, и, кроме того, у них отсутствуют рычаги влияния на УСБ и министерства сектора безопасности.
- Закрепление НПД за **учреждением более высокого уровня**, например, за аппаратом премьер-министра или вице-преьера, или администрацией президента обеспечивает рычаги влияния на министерства, но, поскольку они нередко связаны с конкретными политическими деятелями, степень институционализации может быть невысокой.

4.3: ПРОЦЕССЫ РАЗРАБОТКИ НПД

Страны используют различные методы при разработке НПД: некоторые из них предусматривают высокую степень вовлечения ОГО, а другие преимущественно реализуются под руководством государственных органов с незначительным участием гражданского общества; кроме того, они предусматривают различную степень участия внешних структур (см. также раздел 3.7). Было отмечено, что во всех пяти странах, являвшихся объектами исследования, в особенности при разработке первых НПД, избранные представители министерств сектора безопасности

тесно сотрудничали с представителями гражданского общества, имеющими опыт работы по проблематике ЖМБ, при этом эпизодически оказывалась существенная поддержка со стороны партнеров по развитию, включая ОБСЕ.

Во всех пяти странах совместная работа между государственными органами и вовлеченными в процесс ОГО в целом оценивалась как хорошая, прозрачная и проводимая в духе сотрудничества. При этом для осуществления указанных процессов требовалось найти общий язык с УСБ и другими государственными органами, а также определить ответственных лиц и помощников в их структуре. ОГО должны были обладать соответствующим опытом, чтобы иметь возможность эффективно работать с учреждениями сектора обороны и безопасности. Респонденты отметили, что ОГО привнесли в процесс ценный опыт, зачастую благодаря наличию практических компетенций в предметной области, включавших проведение исследований, разработку системы мер, анализ и информационно-разъяснительную работу, а также в оказании услуг реализации программ. Кроме того, они хорошо разбираются в области разработки, мониторинга и оценки проектов и программ — персонал государственных органов не всегда может похвастаться наличием этих навыков. Особенно тесное сотрудничество было отмечено в Молдове, где ОГО оказывали не только тематическую поддержку, но и практическую помощь в составлении и разработке показателей. Лица, вовлеченные в процесс как со стороны государственных органов, так и со стороны ОГО, отметили, что это была в высокой степени сплоченная работа, в рамках которой, по отзыву одного из представителей ОГО, «ОГО не просто предоставляли консультации, но и участвовали в создании НПД». Респонденты часто говорили о том, что совместная работа над НПД внесла позитивные изменения в ранее существовавшие отношения, более напоминавших противоборство.

Co-operation was particularly close in the case of Moldova, where CSOs gave not only thematic support but also hands-on support on drafting and developing indicators. Those involved in the process from both the state and CSO side saw it as a very collaborative process, one in which according to a CSO representative, “CSOs were not just consulted but co-created the NAP.” Respondents often highlighted that working together on NAPs illustrated a change from previously more antagonistic relationships.

Однако не все ОГО были полностью удовлетворены процессами НПД. Некоторые представители ОГО, с которыми были проведены интервью, сообщили, что, по их мнению, участие ОГО было избирательным, и в составе координационных групп наблюдался дисбаланс между представителями государственных органов и ОГО. Кроме того, по их мнению, была обеспечена недостаточная степень прозрачности, а обмен информацией во время обсуждений между представителями государственного сектора и ОГО, а также между разными ОГО был ограничен. Как минимум одна ОГО в Сербии приняла решение не участвовать в том, что она назвала «милитаризацией ЖМБ» — эта проблема вызвала ожесточенные споры между женскими организациями и в других странах. В целом, располагающиеся в столице и политически ориентированные ОГО имели преимущество в части доступа к этим процессам, хотя как минимум в Кыргызстане и Сербии была проведена активная работа по расширению охвата посредством организации семинаров, посвященных участию гражданского общества, по всей стране.

Вовлечение представителей УСБ в процесс разработки НПД имело важное значение во всех пяти странах, при этом респонденты наблюдали кардинальные перемены в степени участия сектора безопасности и обороны в гендерных вопросах. Например, респондент из Сербии отметил, что должностные лица из оборонных ведомств и учреждений безопасности ознакомились с более широким спектром мнений относительно того, что конкретно «безопасность» означает для людей с различным происхождением и жизненным опытом, включая этнические меньшинства, лиц с ограниченными возможностями, лиц с различной сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и гендерным самовыражением (СОГИС), и это само по себе уже является результатом.

Министерства, ответственные за вопросы обороны и безопасности, и УСБ не всегда проявляли энтузиазм при осуществлении НПД ЖМБ, и зачастую это зависело от личных обязательств ключевых сотрудников. Тем не менее, несколько респондентов в Сербии и Украине назвали их положительным примером для менее ориентированных в плане безопасности министерств, в вопросах поддержки НПД, причастности к нему, а также его последующего осуществления и предоставления соответствующих отчетов.

Внешние участники, такие как ОБСЕ, структура «ООН-Женщины», доноры, предоставляющие помощь на двусторонней и многосторонней основе, а также

тематические МНПО и аналитические центры, такие как ДКВС — Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами — и организация Inclusive Security, сыграли важную роль в оказании поддержки во всех пяти странах (см. также раздел 4.10). Для вооруженных сил некоторых (но не всех) стран важными партнерами также выступили НАТО и Скандинавский центр по гендерным вопросам в военных операциях. Роли международных партнеров различались в зависимости от контекста, но включали финансирование, наращивание потенциала, обучение и консультации, а также создание площадок для обмена информацией и поддержания набранного темпа работы, таких как семинары и конференции. Важная роль обмена информацией с внешними сторонами и совершения ознакомительных визитов в страны, которые уже разработали НПД, была отмечена во всех пяти странах.⁸⁷ Во всех пяти странах соответствующие миссии ОБСЕ занимались оказанием поддержки процессов ЖМБ, сыграв, пожалуй, наиболее активную роль в Кыргызстане. Респонденты из Боснии и Герцеговины и Молдовы призвали ОБСЕ, которая ранее активно поддерживала повестку ЖМБ в этих странах и с появлением других организаций по развитию отошла на второстепенный план, возобновить своё участие на прежнем уровне.

4.4: НПД И НАЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ ЖЕНЩИН / ДРУГИЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ БОЛЬШЕГО МАСШТАБА

Национальные планы действий «Женщины, мир и безопасность» составляют лишь часть целого спектра правовых механизмов и планов действий национального уровня, направленных на достижение гендерного равенства и решение гендерно дифференцированных вопросов безопасности. Другие инструменты национального уровня включают общие национальные стратегии по поддержке гендерного равенства; планы реализации и представления отчетов в отношении Пекинской платформы действий и КЛДЖ; различные планы действий по расширению борьбы с насилием в отношении женщин и девочек (НЖД) или ГН; планы действий по борьбе с торговлей людьми и по предупреждению насильственного экстремизма. Помимо этого, могут существовать планы реализации по отдельным секторам, например, связанные с проведением реформы полиции.

⁸⁷ В частности, как особенно важные во всех пяти странах были отмечены обмен информацией с грузинскими коллегами и ознакомительные визиты в Грузию, но также был упомянут и обмен информацией между пятью изучаемыми странами. Что касается Западных Балкан, такой обмен информацией также рассматривался как форма практической работы по примирению в постконфликтный период.

Таким образом, существует риск того, что НПД ЖМБ будут пересекаться с другими планами действий и стратегиями, что приведет к дублированию, путанице, конкурированию по отдельным компетенциям или даже к постановке противоречащих друг другу целей при отсутствии надлежащего согласования. Отсутствие общего обзора по охвату соответствующих планов также может привести к возникновению пробелов, т.е. областей, не охваченных никакими планами. Зачастую различные планы разрабатываются для достижения разных целей, с учетом различных сроков осуществления и механизмов представления отчетов. Это может создать дополнительную нагрузку на исполнителей, особенно в органах местного самоуправления, которые уже и так перегружены и при этом испытывают недостаток кадровых ресурсов.

В Боснии и Герцеговине проводится активная работа по согласованию НПД ЖМБ с общим Планом действий по гендерным вопросам (ПДГ). Действующий, третий НПД ЖМБ охватывает тот же период, что и План действий Боснии и Герцеговины по гендерным вопросам, т.е. 2018-2022 гг.⁸⁸ ПДГ соответствует международным обязательствам государства в части гендерной проблематики, включая Пекинскую платформу действий, КЛДЖ, РСБ ООН по ЖМБ и ЦУР ООН. Для реализации ПДГ создан специальный фонд — Финансовый механизм для осуществления Плана действий Боснии и Герцеговины по гендерным вопросам (ФМПДГ), который включает государственные ресурсы и средства от доноров, предоставляющих помощь на двусторонней и многосторонней основе. ФМПДГ также используется для финансирования реализации НПД ЖМБ. ПДГ содержит прямую ссылку на НПД и, по мнению респондентов, НПД ЖМБ ссылается на более масштабный план по поддержке гендерного равенства для сектора обороны и безопасности.⁸⁹ Управление гендерного равенства, координирующее осуществление как ПДГ, так и НПД, проводит целенаправленную работу по согласованию процессов представления отчетов по указанным планам, чтобы помочь ведомствам, ответственным за их реализацию, в этом процессе. Управление, совместно с ответственными за реализацию министерствами, также стремится включить цели в области ЖМБ в другие политические документы, стратегии и планы действий, например, в области борьбы с коррупцией. Однако, с точки зрения гражданского

⁸⁸ Ministry for Human Rights and Refugees, Gender Action Plan of Bosnia and Herzegovina 2018-2022. (2018) [Министерство по правам человека и делам беженцев, «План действий Боснии и Герцеговины по гендерным вопросам на 2018-2022 гг.» (2018 г.)]

⁸⁹ Gender Action Plan of Bosnia and Herzegovina 2018-2022 [«План действий Боснии и Герцеговины по гендерным вопросам на 2018-2022 гг.»].

общества, работа над различными стратегиями и планами действий по гендерным вопросам представляется разобщенной и нет согласованности в действиях, поскольку представители государственного сектора не желают выходить за рамки своих узких функций и обязанностей.

В Молдове в качестве основного документа в этой области используется Национальная стратегия гендерного равенства на 2017-2021 гг. Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты (МЗТСО) является координатором по вопросам обеспечения мира и безопасности в рамках Национальной стратегии гендерного равенства. Изначально МЗТСО не особо поддерживало идею разработки отдельного НПД ЖМБ. Однако формулирование мероприятий и действий по отдельным секторам в НПД ЖМБ дополнило Национальную стратегию гендерного равенства, сделав ее более конкретной и, тем самым, упростив ее выполнение для сектора безопасности.

Помимо НПД ЖМБ, в Кыргызстане разработали пять последовательных НПД по достижению гендерного равенства (текущий охватывает период 2018-2020 гг.), а также общую долгосрочную Стратегию по достижению гендерного равенства, которая реализуется с 2012 года (2012-2020 гг.). Руководящим ведомством в рамках НПД по достижению гендерного равенства является Министерство труда и социального развития, перед которым отчитываются ведомства-исполнители, при этом сбором информации по НПД ЖМБ занимается МВД. По мнению респондентов на уровне министерств в Бишкеке, различные НПД были согласованы и увязаны между собой в рамках общей Стратегии по достижению гендерного равенства. Однако, по мнению других респондентов, существовала некоторая неясность, в особенности на местном уровне, где испытывающие кадровый дефицит административные структуры зачастую сталкивались с трудностями, пытаясь успешно реализовать многочисленные планы действий.

В Сербии действует Национальная стратегия обеспечения гендерного равенства на период 2016-2020 гг., за координацию осуществления которой отвечает Координационный орган по гендерному равенству. Указанная стратегия согласуется с Пекинской платформой действий, КЛДЖ и прочими обязательствами ООН и Совета Европы. По оценкам респондентов, второй НПД ЖМБ выглядит более согласованным и встроенным в широкие аспекты национальной политики и нормативные базы по вопросам гендерного равенства, чем предыдущий

план. Некоторые респонденты выразили озабоченность относительно того, что множество различных планов действий увеличило рабочую нагрузку и привело к возникновению неясностей между более масштабными планами действий в области гендерного равенства и локализованными НПД ЖМБ, в особенности на уровне органов местного самоуправления. На уровне органов местного самоуправления, некоторые респонденты рассматривают проблемы ЖМБ как менее существенные по сравнению с другими проблемами в области гендерного равенства, а также как дополнительную нагрузку. Этому может способствовать тот факт, что в Сербии МВД и МО с самого начала были более заинтересованы в участии в процессе НПД ЖМБ, чем Министерство труда и социальной политики, и продолжают сохранять чувство причастности к НПД ЖМБ.

В Украине за представление отчетов как по НПД ЖМБ, так и по более масштабному Плану действий по поддержке гендерного равенства отвечает МСЗ. По словам респондентов, первоначальный НПД ЖМБ не был в полной мере согласован с более масштабными политическими документами по расширению прав и возможностей женщин и по поддержке гендерного равенства.

Однако в середине срока его осуществления в НПД были внесены ряд поправок, способствующие решению этого вопроса. Эти поправки были разработаны одновременно с планами реализации в рамках более масштабной политики в области гендерного равенства и рекомендаций КЛДЖ, обеспечив перекрестные ссылки и согласованность между этими тремя документами.

К примеру, в Боснии и Герцеговине и Кыргызстане, различные планы действий составляли одни и те же люди, что способствовало согласованности документов. На уровне министерств, в рамках МВД, также проводилась работа по обеспечению согласованности между планами реализации ведомства в отношении НПД ЖМБ, а также КЛДЖ, гендерного равенства, предотвращения НЖД и реагирования на него, а также прочих обязательств.

4.5: ТЕМАТИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ

Во всех пяти странах НПД охватывают все четыре опорных принципа ЖМБ (участие, предотвращение, защиту, а также помощь и восстановление), с учетом их адаптации к конкретным потребностям и возможностям страны, при этом указанные принципы отчасти используются для формирования структуры соответствующего НПД. Определения опорных принципов изменяются с течением времени и зависят от конкретной страны. Например, широкое определение участия предусматривает участие женщин в политической, социальной и экономической жизни по вопросам, касающимся обеспечения мира и безопасности, тогда как более узкое определение этого понятия ограничивается участием женщин в работе учреждений сектора безопасности, мирных переговорах или операциях по поддержанию мира. С этой точки зрения общая тенденция, наблюдавшаяся в Боснии и Герцеговине и в Кыргызстане, состоит в переходе от более широких НПД к более целенаправленным и предметным. Следует отметить, что последние НПД включают несколько новых и развивающихся вызовов ЖМБ, таких как ПНЭ, стрелковое оружие и легкие вооружения (СОЛВ), миграция или стихийные бедствия. НПД как Молдовы, так и Украины преимущественно охватывают узкие направления. Два НПД Сербии в значительной степени сосредоточены на УСБ, при этом второй НПД охватывает более широкий спектр вопросов, чем первый.

Акцент на узких, но конкретных шагах позволяет составлять планы, которые проще осуществить, однако означает, что аспекты участия женщин в миростроительстве, управлении конфликтами и их урегулировании по большей части в НПД не рассматриваются. Сосредоточенность многих НПД на секторе безопасности в некоторых случаях создает впечатление, что проблематика ЖМБ в первую очередь касается УСБ, министерств сектора безопасности и обороны, а также ОГО, ориентированных на вопросы безопасности. По мнению респондентов, это привело к возникновению ситуации, когда субъекты, не занимающиеся непосредственно работой над традиционными «сложными» проблемами безопасности, в меньшей степени интересуются вопросами ЖМБ или не интересуются ими вовсе. Таким образом, применение комплексного подхода к обеспечению безопасности, который является центральным элементом повестки дня ЖМБ, может стать менее заметным в НПД и при их осуществлении.

В Молдове сравнительно узкие рамки НПД отчасти были определены траекторией процесса, которая частично берет за основу внутренние планы, разработанные для вооруженных сил и полиции. Респонденты также отметили, что эти рамки основываются на потребностях и возможностях субъектов-исполнителей в Молдове. Аналогичное мнение было озвучено и в Сербии. По мнению представителей как государственного сектора, так и ОГО в этих двух странах, сохранение узких рамок стало хорошим решением, поскольку более широкий спектр вопросов охватывается общими национальными стратегиями по поддержке гендерного равенства, которые НПД дополняет и конкретизирует в части обязательств и обязанностей сектора безопасности. Наличие четких задач и целей упростило осуществление НПД в секторе безопасности и обороны, отвечало культуре соответствующих ведомств и позволило повысить уровень одобрения внутри УСБ. Кроме того, представитель одной из молдавских ОГО отметил, что более сфокусированный план «проще отслеживать и оценивать», и это позволило ответственным за его реализацию лицам «добиться небольших побед, которые мотивировали их двигаться дальше». Представитель другой молдавской ОГО отметил, что наличие конкретных задач, целей и показателей сделало сотрудничество с министерствами и УСБ в области разработки НПД проще и существеннее, чем могло быть, если бы охват НПД был шире.

Как в Боснии и Герцеговине, так и в Сербии вторые (а в Боснии и Герцеговине и третий) НПД были в большей степени сосредоточены на вопросах безопасности человека, в попытке сделать эти планы более связанными с непосредственными, реальными угрозами безопасности, с которыми сталкивается население, в том числе, посредством включения в них мер реагирования на стихийные бедствия. Гендерная проблематика и стихийные бедствия также вошли в число тем НПД Кыргызстана (2018 г.), при этом основное внимание в этом контексте уделялось предотвращению ГН. Однако, учитывая уязвимость страны перед последствиями изменения климата, потенциально это может стать областью для проведения более широкой и масштабной профилактической работы в области гендерной проблематики и безопасности.

ОГО, СВЯЗЫВАЮЩИЕ МЕСТНЫЙ, НАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ УРОВНИ: ЖЕНСКИЕ ИНИЦИАТИВНЫЕ ГРУППЫ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Во всех пяти странах, охваченных полевым исследованием, женские группы гражданского общества занимают ключевые позиции для проведения информационно-разъяснительной работы по принятию НПД ЖМБ, для содействия в их разработке, а также для участия в их реализации и в мониторинге такого процесса реализации. ОГО могут сыграть важную роль в установлении связей между разными уровнями: у многих из них имеются очень хорошие сети региональных и международных контактов, и при этом они базируются на местном уровне. ОГО способны помочь вынести международные и национальные концепции и планы на местный уровень и в то же время поделиться информацией, опытом и опасениями, существующими на местном уровне, в рамках национальных и международных обсуждений.

Женские инициативные группы в Кыргызстане представляют собой хороший пример того, как ОГО, при поддержке международных структур, начали работать над проблематикой ЖМБ ещё до принятия государством первого НПД, и с тех пор продолжают оказывать поддержку в разработке и осуществлении НПД. Вначале указанные группы были созданы в городах Ош, Баткен и Жалалабад в 2011 году на фоне беспорядков, имевших место в 2010 году, силами НПО «Энсан Диамонд» при поддержке полевого офиса ОБСЕ в Оше, который там располагался. Изначально эти группы действовали только на юге Кыргызстана, но в настоящий момент в стране существует сеть ЖМБ, охватывающая 35 таких групп.

В состав групп входят женщины-волонтеры разного возраста, имеющие различное этническое происхождение. Такие группы проводят активную работу по предотвращению конфликтов в этнических сообществах своих групп населения, помогают формировать сплоченное общество, способствуют обеспечению гендерного равенства и оказывают поддержку жертвам ГН. Они работают как самостоятельно, так и совместно с представителями государственного сектора на местном уровне и получают значительную техническую поддержку от ОБСЕ. Такая поддержка включает проведение обучения в области предотвращения конфликтов и посреднической деятельности, подготовки юридических жалоб,

оказания поддержки жертвам гендерного насилия, а также составления бюджетов.⁹⁰ Таким образом, женские инициативные группы выступают как в качестве субъектов, обеспечивающих «локализацию» проблематики ЖМБ при реализации соответствующих мероприятий, так и в качестве источников информации при разработке НПД, озвучивая на национальном уровне вопросы, вызывающие обеспокоенность у местного населения.

Предупреждение насильственного экстремизма (ПНЭ) стало новой проблемой для нескольких стран, в том числе, для Боснии и Герцеговины, Кыргызстана и, в меньшей степени — для Сербии. В 2019 году ОБСЕ опубликовала два руководства по передовой практике в этой области, уделяя особое внимание роли гражданского общества и роли гендерного фактора в ПНЭ.⁹¹ Во всех трех странах, как и в регионе ОБСЕ в целом, общественные обсуждения в большей степени сосредоточены на формах радикального ислама, сопряженных с насилием, чем на более широком видении этнонационалистической радикализации. Во всех трех странах в той или иной степени возникли вопросы относительно того, следует ли включать эту тему в повестку дня ЖМБ, учитывая ее потенциал в части стигматизации определенных групп населения и помещения женщин в группу риска. Недавнее исследование, посвященное гражданскому обществу в Кыргызстане, выявило два общих вопроса, вызывающих обеспокоенность, с точки зрения работы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним: меры по ПНЭ могут привести к избыточному вниманию со стороны государства к некоторым сообществам меньшинств, а нецелевое использование денежных ресурсов, предназначенных для миростроительства и развития, на работу в области ПНЭ может вылиться в игнорирование более глубоких структурных вопросов.⁹² Тем не менее, включение проблемы исламской радикализации и ее гендерно дифференцированных последствий в НПД ЖМБ получило широкую поддержку у

⁹⁰ OSCE Centre in Bishkek trains women in southern Kyrgyzstan on conflict prevention and mediation, 20 May 2016 [«Центр ОБСЕ в Бишкеке проводит обучение женщин в южном Кыргызстане в области предотвращения конфликтов и посреднической деятельности», 20 мая 2016 г.]

⁹¹ OSCE, The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Focus on South-Eastern Europe (2019) [ОБСЕ, «Роль гражданского общества в предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и борьбе с ними: Юго-Восточная Европа» (2019 г.)]; и OSCE, Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism - Good Practices for Law Enforcement (2019) [Руководство ОБСЕ «О роли гендерного фактора в предотвращении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и борьбе с этими угрозами. Передовой опыт работы правоохранительных органов» (2019 г.)].

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

респондентов в Кыргызстане из числа представителей как гражданского общества, так и государственных органов.

Меры реагирования на стихийные бедствия и техногенные катастрофы с учетом гендерного фактора также были включены в действующие НПД Боснии и Герцеговины, Кыргызстана и Сербии. В Боснии и Герцеговине провоцирующим фактором стали паводки в 2014 году. Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине оказывала поддержку в подготовке гендерного анализа мер реагирования на паводки. Министерство безопасности Боснии и Герцеговины разработало программу развития системы защиты и спасения на 2018-2022 гг., при этом тема стихийных бедствий была включена в третий НПД ЖМБ страны.⁹³ В Сербии НПД включает в себя разработку и проведение обучения с учетом гендерного фактора для представителей организаций гражданской обороны и защиты, которые играют основную роль в реагировании на бедствия. Респонденты также обозначили проблему с проведением такого обучения с точки зрения локализации НПД. В Кыргызстане МЧС, при поддержке ОБСЕ, ПРООН и ОГО, руководит процессом интеграции гендерной проблематики в систему обеспечения готовности к бедствиям и снижения риска бедствий, в первую очередь, посредством наращивания потенциала и повышения осведомленности на местном уровне. В настоящее время МЧС разрабатывает курсы обучения по предотвращению НЖД в условиях чрезвычайных ситуаций, как указано в НПД ЖМБ.⁹⁴

Сексуальное насилие в связи с конфликтом (СНСК) упоминается в качестве проблемы в НПД Боснии и Герцеговины, Сербии и Украины. В первых двух случаях основное внимание уделяется историческому наследию конфликтов 1990-х годов. Удовлетворение потребностей жертв СНСК в Боснии и Герцеговине и в Сербии представляет собой чрезвычайно медленный и в значительной степени политизированный процесс. Множество препятствий, проблем и пробелов в части выплаты возмещения и получения доступа к правосудию для жертв СНСК описывается в других документах, в том числе подготовленных ОБСЕ, и выходит за пределы охвата настоящего исследования и даже, в определенной степени, за пределы охвата НПД.⁹⁵

⁹³ НПД Боснии и Герцеговины, 2017 г., стр. 21-22.

⁹⁴ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 сентября 2018 г. № 334-п (р)

⁹⁵ См., например: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, *Towards Justice for Survivors of Conflict-Related Sexual Violence in Bosnia and Herzegovina: Progress before Courts in BiH 2014–2016 (2017)* [Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, «На пути к справедливости для жертв сексуального насилия в связи с конфликтом в Боснии и Герцеговине: прогресс, достигнутый до начала судебных разбирательств в БиГ в 2014-2016 гг.» (2017 г.)]

В Сербии вопрос участия страны в конфликте 1990-х годов остается весьма щекотливой темой в политическом плане, и хотя проблема СНСК и упоминается в НПД, работа в этом направлении продвигается очень медленно. Вопрос, должен ли НПД ЖМБ делать особый акцент на СНСК или рассматривать ГН в более широком смысле, включая СНСК, является предметом дискуссий.

В Украине, например, по результатам среднесрочной оценки НПД было установлено, что проблема домашнего насилия была включена в план «по ошибке», и было рекомендовано в НПД сосредоточиться на СНСК, оставив другие формы ГН для охвата другими стратегиями и планами.⁹⁶ С другой стороны, в Сербии, интеграция проблем домашнего насилия/насилия со стороны интимного партнера и связанных мер реагирования полиции в НПД была воспринята положительно.

Кроме того, термин СНСК также является предметом обсуждения. Помимо более узкого акцента на прямое сексуальное насилие со стороны участников конфликта, он может также применяться в отношении военнослужащих в случаях коммерческого секса, торговли людьми для оказания сексуальных услуг, в случаях насилия в семье, совершаемого нынешними и бывшими комбатантами, этот вопрос был также освещён в недавних исследованиях ОБСЕ.⁹⁷

Более того, работа по предотвращению преимущественно сосредоточена на повышении осведомленности и акцентирует внимание на ГН/НЖД, а не на проблеме насилия в более широком контексте. По мнению респондента из Молдовы, кампании по повышению осведомленности и увеличению количества женщин в кадровом составе учреждений были простыми шагами, однако важен результат не только в цифрах, особенно на местном уровне; аналогичное мнение было озвучено в Боснии и Герцеговине, Кыргызстане и Сербии.

⁹⁶ A. Niazova, Midterm Evaluation of the Ukrainian National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 on “Women, Peace and Security” Until 2020. Kyiv: UN Women/Office of the Vice-Premier Minister for the European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine, (2018). p. 54 [А. Ниазова, «Среднесрочная оценка Национального плана действий Украины по выполнению Резолюции № 1325 «Женщины, мир и безопасность» до 2020 г.». Киев: Структура «ООН-Женщины» / Аппарат Вице-премьера по вопросам европейской и евроатлантической интеграции Украины (2018 г.), стр. 54].

⁹⁷ OSCE, OSCE-led survey on violence against women: Main report, (2019) [ОБСЕ, «Опрос о насилии в отношении женщин, проведенный при поддержке ОБСЕ», (2019 г.)].

Респонденты из числа представителей гражданского общества положительно оценили включение в НПД новых вопросов, таких как гендерный фактор и миграция, торговля людьми, стихийные бедствия и СОЛВ. В тоже время они выразили обеспокоенность по поводу способностей и без того перегруженных и недостаточно обеспеченных кадровыми ресурсами государственных органов (особенно на местном уровне), правильно решать эти вопросы. Особая угроза, возникшая на Украине, но также значимая и для других стран — это угроза гибридной войны и роль, которую играет в этом обсуждение вопросов гендерного равенства. В более общем плане, один из респондентов также рассматривает цифровые угрозы в качестве проблемы, которая прежде не охватывалась НПД. Новые угрозы безопасности представляются сложными и гендерно дифференцированными; при этом респонденты отмечают отсутствие понимания роли, которую гендерный фактор играет в этих тематических областях, со стороны субъектов деятельности в рамках проблематики ЖМБ.

Было отмечено, что как государственные учреждения, так и гражданское общество тематически ограничены, чтобы эффективно противостоять сложным и гендерно дифференцированным угрозам.

Преимущество более широких НПД ЖМБ заключается в том, что они позволяют более правильно реагировать на реальные проблемы, помимо сосредоточения внимания на увеличении числа женщин в штате УСБ. При этом есть вероятность отклонения от основного направления и избыточной нагрузки, особенно учитывая дефицит ресурсов; кроме того, это может привести к дублированию в НПД ЖМБ вопросов, которые уже охвачены или эффективно решаются в рамках других стратегий.

Во всех пяти странах, как, по всей видимости, и в случае НПД по всему миру, работа с мужчинами и мужскими ценностями проводится на минимальном уровне или не проводится вовсе, равно как не всегда и женщины изучаются через призму интерсекциональности. За исключением некоторых случаев, женщины в основном рассматриваются как однородная категория, без учета их особых нужд, связанных, например, с возрастом, общественным классом, этническим происхождением, местонахождением, сексуальной ориентацией или ограниченными возможностями.⁹⁸

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

Работа по трансформации отношения мужчин, их поведения, а также понимания ими мужественности напрямую не включена ни в один НПД.⁹⁹

4.6: ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НПД И СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

В целом, НПД всех пяти стран рассматриваются респондентами как оказавшие самое большое влияние с точки зрения включения гендерных аспектов в работу УСБ, увеличения количества женщин в штате УСБ, а также улучшения их положения. Более широкому участию женщин, например, в урегулировании конфликтов или посреднической деятельности, было уделено сравнительно небольшое внимание.

Во всех пяти странах присутствует очевидное ощущение причастности к НПД, а также гордость за текущие достижения, в частности, среди респондентов из числа представителей государственных органов сектора обороны и безопасности и профильных министерств, которым была поручена реализация НПД, особенно среди лиц, которые непосредственно занимались вопросами ЖМБ в УСБ. Конкретные шаги по осуществлению НПД включали: принятие мер, направленных на борьбу с домогательствами и дискриминацией;

- **открытие ранее недоступных для женщин должностей;**
- **увеличение набора женщин в УСБ (в том числе в военные, полицейские академии и прочие учебные заведения, связанные с сектором безопасности);**
- **наращивание потенциала в области гендерной проблематики;**
- **назначение консультантов и координаторов по гендерным вопросам в министерствах и УСБ;**
- **расширенное участие женщин в ОПМ и усовершенствованные курсы обучения в области гендерной проблематики для участников ОПМ;**
- **более эффективная кадровая политика (например, в части отпуска по уходу за ребенком), направленная на обеспечение равной представленности в гендерном отношении.**

⁹⁹ В Боснии и Герцеговине и Сербии, по крайней мере, имеются несколько местных ОГО, которые работают над трансформацией мужских ценностей, ЮНФПА опубликовал исследование, посвященное мужским ценностям в Украине, а Promundo в настоящее время проводит там опрос. В регионе Западных Балкан и в Молдове SEE-SAC (Ресурсный центр по контролю над ЛСО в Юго-Восточной Европе ПРООН и Пакта стабильности) изучает проблемы мужских ценностей и легких вооружений.

НПД в Молдове, Сербии и Украине предусматривают работу с государственным разведывательным аппаратом, что подразумевает более высокий требуемый уровень конфиденциальности, чем в случае с другими УСБ. В некоторых странах респонденты заметили, что между профильными министерствами и УСБ возникла «здоровая конкуренция» в части того, кто эффективнее осуществляет НПД.¹⁰⁰ Иерархическая структура УСБ способствовала реализации решений в отношении мероприятий и целей сразу же после их принятия.

В рамках отдельных проектов в УСБ пяти стран на экспериментальной основе применяются новаторские подходы в учете гендерных перспектив, включая использование гендерного коучинга в рамках поддержки, оказываемой полицией Швеции сербским МВД и национальной полиции.¹⁰¹

¹⁰⁰ В некоторой степени наличие этой «здоровой конкуренции» можно отметить между странами того или иного региона в отношении их НПД ЖМБ.

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>

ГЕНДЕРНЫЙ КОУЧИНГ

Гендерный коучинг изначально был разработан в частном секторе и впервые внедрен в секторе безопасности и юстиции в Швеции.¹⁰² Эта модель наращивания потенциала была воспроизведена в сербской национальной полиции в рамках шведской программы оказания помощи, а также в Секретариате ОБСЕ на уровне Генерального секретаря и директоров Секретариата.¹⁰³ Стандартные подходы к повсеместной интеграции гендерной проблематики зачастую сосредоточены на обучении персонала на более низких позициях, предполагающий, что руководящий состав и так хорошо осведомлен о принципах гендерного равенства и поддерживает их.

Вместе с тем руководители старшего и среднего звена также часто нуждаются в подготовке, поддержке и сопровождении по вопросу о том, каким образом содействовать институциональным изменениям организации руководства, учитывающего гендерные аспекты, будь то в рамках долгосрочной стратегии или повседневной практики.

Программа гендерного коучинга предоставляет каждому руководителю доступ к персональному гендерному коучу — старшему эксперту по вопросам гендерного равенства и ЖМБ. Такой персональный коучинг сопровождается семинарами, целью которых является передача дополнительных знаний и обеспечение посредничества между участниками в рамках взаимного обучения. В конце программы участники формулируют индивидуальный план развития для усиления интеграции новых знаний и навыков в области гендерного равенства в свою организацию.

Коучинг в каждой группе продолжается в течение двух лет: в первый год основное внимание уделяется повышению уровня знаний о гендерном равенстве — от формирования более широкой базы знаний до развития конкретных навыков и практических методов. Во второй год от участников ожидается, что они способны использовать полученные знания и навыки в своих соответствующих организациях при поддержке гендерного коуча. На протяжении всего этого процесса делается

¹⁰² Всестороннее исследование повсеместной интеграции гендерной проблематики на практике в вооруженных силах Швеции представлено, например, в публикации 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).

¹⁰³ Оценка указанного подхода представлена в публикации L. Olsson and A. Björsson, *Gender Training for Leaders: The Swedish Gender Coach Program*, (Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2017).

акцент на переход от упрощенной концепции «увеличения количества женщин» к более комплексному пониманию гендерно дифференцированной расстановки сил и оспариванию конкретных маскулинизированных норм и институциональных культур.

Исследование подчеркнуло важное значение наличия профессиональных женских ассоциаций в реализации НПД, принесённого ими опыта и знаний в процессы НПД, а также в обучении и повышении квалификации кадров. Несмотря на то, что они могут быть важными союзниками действующими “ изнутри “ в процессах НПД, участницы таких ассоциаций, как правило, обязаны подчиняться правовым предписаниям этих ведомств.

Кроме того, у этих ассоциаций зачастую весьма скромный бюджет, и в основе их деятельности лежит работа волонтеров; поэтому им могут потребоваться поддержка и финансирование для повышения эффективности работы.

АССОЦИАЦИЯ ЖЕНЩИН В УЧРЕЖДЕНИЯХ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ И ЮСТИЦИИ

Ассоциация женщин в учреждениях сектора безопасности и юстиции существуют во всех пяти странах, нередко при технической поддержке соответствующих структур ОБСЕ на местах. Такие ассоциации включают:

Босния и Герцеговина:

Сеть офицеров полиции-женщин в Боснии и Герцеговине и Сеть офицеров полиции-женщин Министерства внутренних дел Республики Сербской (СОПЖ РС);

Кыргызстан:

Ассоциация женщин-работниц сектора безопасности Кыргызстана (АЖРСБК) и Ассоциация женщин-судей;

Молдова:

Ассоциация женщин-сотрудниц правоохранительных органов;

Сербия:

Сеть женщин-полицейских Республики Сербия;

Украина:

Ассоциация женщин-сотрудниц правоохранительных органов.

Указанные ассоциации являются основными партнерами в формулировании потребностей, насущных вопросов и проблем, с которыми сталкиваются сотрудницы в УСБ, а также с точки зрения внесения указанных вопросов в НПД благодаря их взгляду “изнутри”.

Кроме того, они привносят важные знания с более широким охватом по вопросам, связанными с сектором безопасности, для НПД. Хотя некоторые достижения и были символическими, как использование названий должностей не только в мужском роде или повышение уровня заметности женщин в УСБ при проведении публичных мероприятий во внутренних и внешних публикациях, эти, казалось бы, небольшие шаги имеют важное значение с точки зрения изменений в институциональной культуре и оценки вклада женщин.

Кроме того, они помогают изменить общественное восприятие УСБ в положительную сторону, например, как показало исследование, проведенное в Молдове при финансовой поддержке ОБСЕ¹⁰⁴. Ассоциации женщин-военнослужащих также являются важными партнерами с точки зрения осуществления НПД и мониторинга, хотя степень, в которой указанные объединения способны выступать, фигурально выражаясь, в качестве надзорных органов, может быть ограничена требованиями лояльности соответствующим ведомствам.

Такие ассоциации нередко оказывают женщинам, работающим в УСБ, важную и нужную поддержку, а также могут, по аналогии с координаторами и консультантами по гендерным вопросам, стать контактными лицами, к которым могут обратиться сотрудницы, столкнувшиеся, например, с гендерной дискриминацией, СГД или СЭСЗ. Несмотря на то, что оказываемая ими поддержка зачастую носит чрезвычайно необходимый и полезный характер, такие вопросы следует решать посредством кадровых служб, правовых, дисциплинарных учреждений, структур омбудсменов, а также механизмов подачи и обработки жалоб, а не с помощью волонтерских ассоциаций. Работу, проводимую такими объединениями, следует более эффективно снабжать ресурсами, а их политическую и институциональную независимость необходимо гарантировать максимально.

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 Defence Sector" (Chisinau: OSCE Mission to Moldova, 2016).

Несмотря на достигнутый прогресс, осуществление НПД в УСБ по-прежнему сопряжено с некоторыми вызовами. Такими вызовами являются широко распространенная маскулинизированная институциональная культура, недостаточный потенциал для решения вопросов гендерного равенства, отсутствие возможностей для женщин занимать высокие посты, а также ощущение, что высшее руководство занимается этими вопросами «для галочки» или поддерживает гендерное равенство и ЖМБ лишь на словах.

Во всех пяти странах существование маскулинизированной институциональной культуры, по мнению некоторых респондентов, привело к фактическому обесцениванию аспектов ЖМБ, несмотря на громкие публичные заявления, и сохранению непрозрачного процесса в принятии решений в неформальных условиях, где преобладают мужчины (или присутствуют только они). Публичная поддержка принципов ЖМБ рассматривается как потенциальная «быстрая победа» для политических лидеров и организаций, в особенности по отношению к донорам и международному сообществу; при этом основополагающие изменения в гендерно дифференцированном отношении, нормах и расстановке сил остаются иллюзорными. Как отметили респонденты, проблематикой ЖМБ зачастую проще заниматься абстрактно, нежели посредством осуществления конкретных персональных и институциональных изменений. Нежелание принимать принципы гендерного равенства и ЖМБ или отсутствие интереса к ним, а также всепроникающие гендерные стереотипы рассматриваются как вызовы во всех пяти странах. Во многих странах любые вопросы, касающиеся гендерной проблематики, становятся все более политизированными, будь то споры в отношении Стамбульской конвенции или ЛГБТИ. Хотя это не оказало влияния на процессы НПД, исключить возможность будущих последствий в этой области невозможно. В Украине некоторые респонденты отметили «антигендерную» отдачу в рамках более масштабных угроз, которым следует уделить внимание в будущих НПД.

Гендерная дискриминация, а также сексуальные и гендерные домогательства стали проблемой, с которой УСБ во всех пяти странах борются с различной степенью успеха. Ряд учреждений находятся в процессе разработки механизмов реагирования на СГД и проявления дискриминации, а Аппарат генерального инспектора вооруженных сил Боснии и Герцеговины особо выделился в отношении принятия мер для решения указанной проблемы. Хотя ОГО подтвердили желание УСБ решить эту проблему, многие из них критически высказались о шансах на

успех в отсутствие фундаментальных изменений в институциональной культуре и серьезного отношения к проблеме со стороны высшего руководства, возможности для младших сотрудников (в частности, женщин) озвучивать свои опасения и жалобы, а также в отсутствие надежных механизмов реагирования. Было выявлено еще одно препятствие для решения проблемы СГД в УСБ: страх негативного освещения таких происшествий учреждениями, если об этом станет известно.

Личное участие и опыт ключевых представителей гражданского общества, министерств и УСБ в соответствующих процессах НПД продолжают оставаться важной движущей силой во всех пяти странах. Хотя это заслуживает похвалы и является ключевым фактором успеха, в этой связи возникает вопрос, как обеспечить более эффективную институализацию проблематики ЖМБ, помимо деятельности отдельных лидеров. Высокий уровень текучки кадров на всех уровнях означает, что работу по проведению обучения и наращиванию потенциала придется повторять часто, что создает проблемы с точки зрения систематизации и устойчивости. Респонденты из ответственных за реализацию министерств во всех пяти странах отметили вызовы, связанные с удержанием сотрудников и сохранением институциональной памяти в рамках ведомства. Кроме того, были обозначены проблемы связанные с процессом передачи знаний коллегам после прохождения обучения и их применением на практике. Иерархический характер государственных органов и в особенности — УСБ означает, что более осведомленные младшие сотрудники зачастую не имеют возможности высказаться и потенциально могут противоречить менее компетентным представителям руководства.

В соответствии с выводами, сделанными на основании анализа НПД из региона ОБСЕ в целом, отсутствие специально выделенного бюджета на НПД и связанные с ним мероприятия (см. раздел 3.5.) - проблема номер один во всех пяти странах. В некоторых странах предусмотрено выделение определенных сумм непосредственно на НПД, например, во втором НПД Сербии и Украины, однако эти суммы невелики, и большая часть мероприятий в рамках НПД будет реализована за счет внешних источников финансирования. В Украине лишь около 4-5 % НПД финансируются из национального бюджета, 15 % — из областных бюджетов, а остальные — за счет доноров. В большинстве случаев ожидается, что средства, выделяемые донорами, покроют значительную часть расходов.

Отсутствие специально выделенного бюджета может привести к возникновению конкуренции между использованием средств на связанную с ЖМБ работу и прочими потребностями в финансировании в части приоритетности тех или иных направлений связанных с аспектами ЖМБ, например, следует ли модернизировать казармы посредством устройства отдельных санитарно-технических помещений для сотрудников мужского и женского пола или инвестировать в наращивание потенциала в области ЖМБ. Лица, ответственные за реализацию мероприятий в сфере ЖМБ в министерствах и прочих учреждениях, нередко стремятся подойти к этому творчески, например, использовать, при возможности, решения, не требующие затрат, хотя это может привести к тому, что время и силы, потраченные сотрудниками на реализацию этих решений, останутся незамеченными.¹⁰⁵ НПД, которые финансируются донорами, подвержены рискам, связанными с изменением приоритетов доноров, краткосрочностью финансирования и не стабильностью. Кроме того, респонденты из числа представителей гражданского общества сообщили о трудностях, связанных с получением доступа к финансированию, в особенности для небольших женских организаций, располагающихся вне столицы. Один респондент прямо раскритиковал международные организации и МНПО, конкурирующие с местными организациями за финансирование, а затем привлекающие последних в качестве поставщиков услуг по договору субподряда.

Отчасти в силу бюджетных проблем координаторы по гендерным вопросам (КГВ) и в меньшей степени — советники по гендерным вопросам часто работают на добровольных началах, что хорошо с точки зрения мотивации, но означает, что эта работа имеет второстепенное значение по сравнению с другими обязанностями. Во многих случаях значительная часть их времени уходит на решение вопросов, которые входят в сферу ответственности кадровых служб и омбудсменов. Помимо перегруженности КГВ и недостаточной ресурсообеспеченности работы в рамках гендерной проблематики, это может быть признаком того, что работа с гендерными аспектами / проблемами ЖМБ не ценится. В некоторых странах (например, в Молдове и Сербии) нехватка кадров заполняется посредством привлечения экспертов за счет внешнего финансирования, и, хотя это позволяет решить указанную проблему в краткосрочной перспективе, такие механизмы зависят от приоритетов конкретных доноров и зачастую не приводят к институционализации знаний по проблематике

¹⁰⁵ Однако даже на работу, не требующую затрат, необходимо потратить время сотрудников, в связи с чем возникают последствия для бюджета; при этом требуется иметь определенный уровень полномочий и знания процессов, посредством которых такую работу можно осуществить.

ЖМБ. Аналогичным образом, проведение работы силами ОГО может помочь, но при этом знания и причастность отчасти остаются за пределами соответствующих учреждений. Более того, это может привести к передаче гражданскому обществу задач, ответственность за решение которых возложено на государство.

4.7: ЛОКАЛИЗАЦИЯ

Проблема локализации НПД была в различной степени изучена во всех пяти странах; эта тема привлекает повышенное внимание национальных и международных структур, как ОБСЕ, «ООН-Женщины», а также Глобальной сети женщин-миrostроителей (ГСЖМ), причем последняя опубликовала инструментарий для решения указанной проблемы.¹⁰⁶ ОБСЕ также оказывала поддержку в разработке местных планов действий (МПД).¹⁰⁷ В идеале локализация делает НПД более целенаправленными с точки зрения их воздействия и более эффективными в части реагирования на потребности в области безопасности человека, а также учитывает, что различные регионы страны сталкиваются с разными видами рисков безопасности. Несмотря на то, что респонденты рассматривают локализацию как положительный шаг в теории, многие из них скептически отзывались о ее реализации и эффективности на практике. Вместе с тем, провести всесторонний анализ работы по локализации невозможно, учитывая отсутствие централизованных данных об МПД и их реализации во всех странах, что также является одной из основных проблем для лиц, ответственных за осуществление мероприятий ЖБМ на национальном уровне.

В Кыргызстане было разработано несколько МПД, отчасти посредством копирования НПД для использования на местном уровне; при этом НПО «Центр помощи женщинам» проводит совместную работу с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УПН ООН) над пилотным проектом по укреплению потенциала женских комитетов и общественных центров предотвращения в десяти новостройках вокруг Бишкека. Этот проект ориентирован на расширение участия женщин, предотвращение ГН, а также предупреждение преступлений в целом.¹⁰⁸

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 Авторам был предоставлен анализ неопубликованных документов по проекту, проведенный партнерами-исполнителями.

В Молдове были проведены начальные семинары по локализации проблематики ЖМБ, в том числе на территории Автономного территориального образования Гагаузия. Более продолжительная и систематическая работа по локализации проводится в Боснии и Герцеговине, в Сербии и в Украине. В Боснии и Герцеговине осуществляется пилотное внедрение МПД в нескольких муниципалитетах; в Сербии локализация стала одной из прямо сформулированных целей второго НПД, а в Украине ведомства-исполнителям на уровне области согласно НПД было поручено разработать областные планы действий.

В Боснии и Герцеговине в 2015-2016 гг. МПД были разработаны в шести пилотных муниципалитетах для решения «текущих проблем безопасности для женщин: [в том числе] защита от гендерного насилия и торговли людьми, доступ к правовой защите, образованию, здравоохранению, природным и экономическим ресурсам, а также последствия экологических и инфраструктурных проблем, таких как недавние паводки, противопехотные мины, уличное освещение и общественный транспорт».¹⁰⁹ По завершении пилотного этапа было принято пять местных планов действий, при этом три других местных органа власти занимаются разработкой МПД.¹¹⁰ Однако реализация продвигается медленно и стала предметом споров между органами власти на государственном и местном уровнях.

ШЕСТЬ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ЛОКАЛИЗАЦИИ

Локализацию НПД можно обеспечить различными путями, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки.

1. Разработка плана действий ЖМБ независимо, «с нуля» на основании анализа гендерных проблем и проблем безопасности с учетом местной специфики.
2. Осуществление НПД «сверху вниз» посредством местных структур национальных министерства или УСБ.
3. Интеграция мероприятий, реализуемых на местном уровне, в национальные планы.
4. Копирование мероприятий из национальных планов действий с их соответствующей адаптацией и реализацией на местном уровне.
5. Интеграция связанных с ЖМБ аспектов в существующие или более масштабные планы реализации в области гендерного равенства на местном уровне.
6. Реализация отдельных проектов, касающихся ЖМБ, но без непосредственной привязки к плану.

В Сербии в рабочую группу по составлению второго НПД вошли как представители Постоянной конференции городов и муниципалитетов — Совет городов и муниципалитетов Сербии, так и представители Министерства государственного управления и местного самоуправления, при этом из числа первых был избран заместитель председателя рабочей группы.¹¹¹ И Министерство, и Постоянная конференция могут сыграть ключевую роль в оказании помощи муниципалитетам в разработке и реализации местных планов действий, однако некоторые респонденты выразили обеспокоенность в связи с тем, что они устранились из процесса реализации после разработки плана. В тоже время, Министерство внутренних дел поручило 27 региональным управлениям полиции оказать поддержку местной администрации в осуществлении местных планов действий.

ОБСЕ оказывает поддержку в процессе локализации, в том числе посредством организации общественных консультаций по второму НПД в шести городах в разных частях Сербии совместно с Управлением по сотрудничеству с гражданским обществом при Правительстве Сербии и Постоянной конференцией городов и муниципалитетов в 2016 году, а также продолжает поддерживать наращивание потенциала в области ЖМБ, организовав презентации, посвященной НПД для 25 представителей муниципалитетов в 2018 году.¹¹²

На уровне органов местного самоуправления местные комитеты по вопросам гендерного равенства и безопасности занимают ключевое положение в разработке и реализации местных планов действий. Однако, у них нередко наблюдается нехватка кадров и внешней поддержки для проведения такой работы. В зависимости от конкретного местонахождения, женские организации и другие ОГО также принимали активное участие в разработке планов, например, по вопросам домашнего насилия / насилия со стороны интимного партнера, легких вооружений и миграции. Помимо отсутствия интереса к проблематике ЖМБ или понимания таковой, основным

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), p. 4.

¹¹⁰ Bosnia and Herzegovina Ministry for Human Rights and Refugees, Sixth Periodic Report to CEDAW Committee by Bosnia and Herzegovina, (2018) [Министерство по правам человека и делам беженцев Боснии и Герцеговины, «Шестой периодический отчет Боснии и Герцеговины для Комитета КЛДЖ» (2018 г.)].

¹¹¹ НПД Сербии 2017 г

¹¹² OSCE Mission to Serbia Supports Public Consultations on Implementation of UN SCR 1325–Women, Peace and Security (2016–2020) National Action Plan, June 10, 2016 [«Миссия ОБСЕ в Сербии оказывает поддержку в проведении общественных консультаций в отношении национального плана действий по выполнению РСБ ООН 1325 «Женщины, мир и безопасность» (2016-2020 гг.)», 10 июня 2016 г.]

препятствием для локализации является недостаток финансирования и потенциала для разработки планов действий. Тем не менее, было разработано несколько планов, в том числе в Нише, Тутине и Пироте, при этом последний был отмечен несколькими респондентами как хороший пример.

В Украине локализация НПД закреплена в национальном плане, при этом МСЗ поручило областным правительствам разработать планы действий ЖМБ. Поддержку в разработке областных планов действий оказывают внешние партнеры, включая ОБСЕ, структуру «ООН-Женщины» и ГСЖМ. Не менее 18 областных правительств разработали отдельные планы, а другие интегрировали их в более масштабные планы действий в области гендерного равенства и (или) социального развития. Планы имеют различный охват и разное качество, поскольку некоторые областные правительства разработали свои планы на основании анализа гендерных проблем и проблем безопасности с учетом местной специфики, зачастую со значительным участием ОГО (например, в Луганской области); другие интегрировали элементы ЖМБ в иные планы (например, в Херсонской и Житомирской областях); некоторые сосредоточились на реализации мероприятий, описанных в НПД, с учетом местного контекста (например, в Одесской области), а другие просто скопировали их из НПД.¹¹³ Хотя разработка плана действий на основе гендерного анализа с учетом местного контекста рассматривается респондентами как идеальный вариант (при этом Луганская область была отмечена особо как пример передовой практики), другие варианты, подразумевающие простое копирование НПД, оцениваются как ресурсоэффективные способы решения проблем ЖМБ. Их недостаток в том, что при разработке таких планов не обязательно проводился достаточный анализ местных потребностей. Большинство региональных планов не имеют специально выделенного для них бюджета. Закрепление планов действий на уровне области приближает деятельность в рамках проблематики ЖМБ к местным реалиям, но необязательно означает эффективную реализацию на местном уровне, если не задействовать органы управления следующего уровня, т.е. муниципалитеты.

Потенциал и готовность местных структур заниматься проблемами ЖМБ, а также открытость местных властей работе с гражданским обществом в области ЖМБ различаются в зависимости от конкретной страны из рассматриваемых пяти. Отзывы

¹¹³ Проведенный авторами анализ планов действий ЖМБ Луганской и Одесской областей.

респондентов варьировались от признания сотрудничества очень эффективным до открытых подозрений и враждебности по отношению к ОГО. Уровень рекомендаций, полученных местными органами власти, также различался. В Сербии и Украине какие-либо шаблоны или проекты планов отсутствовали, поэтому получившиеся в итоге планы различаются с точки зрения охвата и стремлений. В Кыргызстане частично использовался стандартный образец. Обобщение информации по местным планам действий оказалось затруднительным во всех странах — для успешности этого процесса следовало бы применять более системный подход, включающий поддержку в области наращивания потенциала местных органов власти, а также более эффективные механизмы обратной связи между местным и национальным уровнями. Кроме того, в процессе локализации может возникнуть проблема конкуренции в области компетенции и полномочия между субъектами национального и местного уровней.

4.8: МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА, ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ И ВОЗДЕЙСТВИЕ

Разработка и использование эффективных систем мониторинга и оценки НПД сопряжены с рядом практических вопросов (см. также раздел 3.6.). Представление отчетов о проведенных мероприятиях в области ЖМБ может быть относительно простым, тогда как нахождение способов достоверной оценки результатов и последствий таких мероприятий зачастую оказывается значительно затруднительным. Координационные органы, работающие в области ЖМБ, часто перегружены и профинансированы недостаточно. В этой связи существует взаимозависимость между сбором данных МиО и представлением отчетов в целях обеспечения прозрачности и подотчетности, и выделением времени и ресурсов на выполнение обязательств в отношении НПД. Хотя использование существующих данных, которые уже собраны в рамках других процессов, в некоторых случаях может быть частичным решением, получение достоверных данных, собираемые на регулярной основе и убедительно иллюстрирующие прогресс в достижении целей НПД, как правило, получить трудно. Кроме того, может возникнуть желание охватить более длительный период в НПД, который позволит получить измеримые последствия, и возможностью проследить значительные изменения в окружающих условиях, которые сделают цели и показатели НПД менее значимыми с течением времени.¹¹⁴

¹¹⁴ В частности, некоторые респонденты сочли проблематичными короткие циклы реализации в Кыргызстане и Сербии.

Несмотря на эти сложности, регулярное представление отчетов имеет определяющее значение с точки зрения обеспечения подотчетности, при этом НПД по всему миру все чаще включают обязательства по составлению периодических (часто ежегодных) отчетов о ходе реализации, которые рассматриваются законодательными органами и гражданским обществом; при этом организации гражданского общества нередко составляют собственные неофициальные доклады.¹¹⁵

Смена политического руководства или недостаточный потенциал координационных органов могут привести к возникновению трудностей в процессе представления отчетов. В Молдове смена политического руководства страны, включая вице-преьера, ответственного за НПД, привела к приостановлению процесса представления отчетов. В более общем смысле, используемая в Молдове система, в рамках которой одно министерство отвечает за представление отчетов по одной части плана (включая ее реализацию другими министерствами), воспринимается министерствами как громоздкая. В Сербии Координационный орган по гендерному равенству столкнулся с проблемами, связанными с недостаточным потенциалом, что привело к задержкам в представлении отчетов.

Процессы НПД в Боснии и Герцеговине показали, что необходимо уделить достаточно времени при разработке показателей, чтобы обеспечить их пригодность для работы, удобство, простоту в составлении отчетов и понятность для исполнителей. Кроме того, количество показателей должно быть управляемым, что не было учтено, например, в первом НПД Боснии и Герцеговины, в котором изначально использовалось около 300 показателей. Как в Кыргызстане, так и в Сербии исполнители указали на необходимость более четкого определения в НПД ответственных исполнителей, а также обеспечения того, чтобы показатели не были слишком общими и не касались сразу нескольких мероприятий.

СостороныОГОбылоозвученопожеланиеобиспользованииболеецеленаправленных и специализированных показателей, чтобы эффективнее отслеживать ход реализации и выявлять пробелы. В целом, показатели в НПД преимущественно имеют количественный характер и ориентированы на мероприятия, качественные и количественные результаты (например, процент женщин в штате того или иного учреждения) и в меньшей (или нулевой) степени — на последствия.

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), p. 248.

Одной из проблем с точки зрения оценки стало то, что соответствующие министерства или УСБ в некоторых случаях отчитывались только о мероприятиях, которые они реализовали, а не по всем своим обязательствам.¹¹⁶ Это может быть попыткой скрыть недостатки либо означать, что другие достижения в области ЖМБ останутся не зафиксированными. Респонденты в некоторых странах указали на необходимость в сборе государственными органами большего количества статистических данных в разбивке по полу. Было отмечено, что различные субъекты (например, местными административными структурами, ОГО) осуществляли некоторые связанные с ЖМБ мероприятия, которые относятся к обширным темам соответствующих НПД, но при этом не были обозначены в отчете или зафиксированы.

4.9: ВЫЗОВЫ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ КОНТЕКСТОМ

Респондентов попросили указать, какие вызовы, по их мнению, являются ключевыми с точки зрения эффективного осуществления НПД ЖМБ в контексте их страны. В качестве ключевого вызова в Боснии и Герцеговине были названы противоречия между органами власти на государственном и местном уровнях, которые затрудняют осуществление НПД как на национальном, так и на субнациональном уровне. Если говорить о вызовах, с которыми сталкиваются ведомства-исполнители, УСБ испытывали трудности с набором на работу женщин (а также мужчин), учитывая конкурентный рынок труда и высокие уровни эмиграции молодых квалифицированных работников.

В Молдове основная проблема заключалась в том, что на момент подготовки данного доклада руководящий комитет НПД не проводил заседаний в течение нескольких месяцев ввиду политических перемен в стране. Из-за заинтересованности включить Приднестровья в охват НПД или, как минимум, в работу по проблематике ЖМБ, возникли многочисленные вопросы по его выполнению, поскольку государственные органы Молдовы напрямую не могут поддерживать мероприятия, проводимые на левом берегу Днестра, или осуществлять их там. Приходится рассчитывать на силы гражданского общества и тех международных организаций, которые имеют надлежащие полномочия для работы на этой территории.

¹¹⁶ См. также 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).

НПД входит в сферу ответственности вице-преьера по реинтеграции, который также является главным представителем по переговорам со стороны молдавского правительства в рамках процесса урегулирования приднестровского конфликта. Со стороны Молдовы в экспертные рабочие группы, составляющие часть процесса урегулирования, также входят несколько женщин. Однако полноценное проведение некоторых работ в сфере безопасности с учетом повестки дня ЖМБ, включая управление запасами СОЛВ и боеприпасов, а также контроль за прекращением огня, продолжает оставаться проблемой.

В Кыргызстане респонденты из числа представителей гражданского общества и государственных органов неоднократно говорили об исламской радикализации и трансграничных конфликтах как об основных проблемах ЖМБ, которые рассматриваются в действующем НПД. Однако степень принятия во внимание аспектов ЖМБ при проведении фактической работы по ПНЭ и реагировании на трансграничные инциденты остается спорной. В частности, реакция служб безопасности, вовлеченных в различные НПД, на реальную кризисную ситуацию в Баткене, а также неучастие женских организаций в управлении конфликтами вынудили респондентов поднять вопрос о том, насколько реальным является влияние НПД на практике при разработке мер реагирования в области безопасности или мероприятий по миростроительству. Еще одним вызывающим беспокойство вопросом, который поднимался неоднократно, является риск, связанный с перегруженностью и недостаточной обеспеченностью ресурсами в государственных органах, в особенности на местном уровне, при том, что различные планы действий и стратегии подлежат реализации в дополнение к их обязательной текущей деятельности; в таких обстоятельствах работа в сфере ЖМБ рассматривается как дополнительная нагрузка.

4.10: ВНЕШНЯЯ ПОДДЕРЖКА

Международные организации, такие как ОБСЕ, доноры, предоставляющие помощь на двусторонней основе, МНПО и аналитические центры играют ключевые роли в оказании поддержки в разработке и осуществлении НПД ЖМБ во всем регионе ОБСЕ. Такая поддержка может быть прямой (например, посредством предоставления технического содействия) или косвенной (например, посредством катализации обмена опытом в рамках проведения региональных семинаров). В случае ОБСЕ поддержка процессов НПД ЖМБ имеет как прямой, так и косвенный характер и

оказывается при участии соответствующих полевых структур ОБСЕ на местах, а также через Секретариат ОБСЕ и через Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Основная поддержка со стороны Секретариата ОБСЕ включает, например, серию курсов обучения ОБСЕ, посвященных национальным планам действий «Женщины, мир и безопасность», по разработке стратегий с включением всех заинтересованных сторон в области обеспечения устойчивой безопасности посредством составления НПД, ориентированных на результат (организованные совместно с Inclusive Security в 2016-2018 гг.).¹¹⁷ Кроме того, ОБСЕ оказывает поддержку в части сохранения политического импульса посредством публикации ежегодных отчетов о ходе реализации Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года, в котором описывается работа организации в рамках проблематики «Женщины, мир и безопасность».¹¹⁸ Ежегодный обмен информацией о Кодексе поведения ОБСЕ также дает возможность всем государствам-участникам на добровольной основе отчитываться о реализации повестки дня «Женщины, мир и безопасность» в национальном контексте.

Международные организации и партнеры по развитию поддерживают осуществление НПД ЖМБ различными способами, оказывая техническую поддержку, финансовую, организационную и кадровую, а также содействуя в обмене опытом и использовании политического влияния в качестве движущей силы для запуска процессов НПД и придания импульса их дальнейшему выполнению.

Техническая поддержка и поддержка потенциала включает предоставление экспертных сведений по темам, касающимся ЖМБ, а также по техническим нюансам разработки, формулирования, расчета затрат, управления, мониторинга и оценки НПД. Такая поддержка особенно важна на этапах разработки. Внешние партнеры также предоставляют целенаправленную поддержку по отдельным направлениям деятельности (например, гендерный коучинг или интеграция гендерной проблематики в программу обучения) и по конкретным темам (например, управление гендерными рисками и рисками бедствий). Партнеры по развитию оказывают дополнительную поддержку в прохождении сотрудниками обучения за рубежом, например, курсов обучения миротворцев. В Молдове и Украине исследования, проведенные при внешней поддержке, привели убедительные доводы в пользу интеграции проблематики ЖМБ в работу УСБ и оказали поддержку в обеспечении

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

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

более эффективной интеграции гендерных аспектов в свою деятельность.¹¹⁹ Например, в Молдове в целях обоснования НПД ЖМБ и содействия в его разработке была использована форма самооценки ДКВС в области повсеместной интеграции гендерной проблематики в секторе безопасности.¹²⁰

Учитывая отсутствие специально выделенного финансирования на НПД ЖМБ и другие общие бюджетные ограничения, партнеры по развитию также играют ключевую роль в финансировании связанных с НПД мероприятий во всех пяти странах. Помимо прямого финансирования мероприятий, международные партнеры также выплачивают вознаграждение внешним консультантам, привлекаемым для оказания поддержки государственным учреждениям в работе над проблематикой ЖМБ и преодолении трудностей. Кроме того, организации по развитию являются основными партнерами в создании местных структур, выступая в качестве основных игроков в осуществлении мероприятий в области ЖМБ, таких как ассоциации женщин-военнослужащих или женские инициативные группы.

Международные партнеры играют важную роль как координаторы деятельности различных национальных субъектов, работающих в сфере ЖМБ, из числа представителей гражданского общества, научных кругов, УСБ и профильных министерств, а использование их «добрых услуг» для инициирования обсуждений рассматривается как ключевая функция во всех пяти странах, в особенности на этапе начала процессов НПД. Международные структуры также предоставляют местным субъектам в рамках НПД ЖМБ возможность обмениваться опытом, передовой практикой и информацией о проблемах с коллегами из других стран во всех пяти случаях. Ознакомительные визиты, а также участие в региональных семинарах и конференциях рассматривается многими респондентами как значимые моменты в процессе разработки плана.

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>

По мнению респондентов, к числу наиболее полезных видов обмена опытом в этой сфере можно отнести мероприятия регионального уровня с участием коллег из стран, которые сталкиваются с аналогичными вызовами и проблемами. Иногда обмен знаниями происходит в направлении, противоположном характерному для сотрудничества в целях развития, например, когда опыт Боснии и Герцеговины использовался при разработке третьего НПД Финляндии (2018 г.).

Респонденты также отметили политический капитал и стимулы, которые партнеры по развитию, такие как ОБСЕ, способны привнести в процессы НПД, будь то на начальном этапе, когда национальные процессы замедлились или приостановились ввиду ослабления изначального импульса, а также отсутствием политической воли, пробелов в реализации, смены правительства или перемен в кадровом составе.

5. Выводы и рекомендации

Как заявил один из респондентов, НПД ЖМБ, как правило, «много делают для женщин, работающих в секторе безопасности, дают некоторые преимущества с точки зрения проблематики женщин и обеспечения безопасности [в более широком понимании], но оказывают значительно меньшее воздействие в аспекте женщин и обеспечения мира». НПД пяти стран вне всякого сомнения оказали воздействие на УСБ с точки зрения включения гендерной проблематики в обсуждение вопросов безопасности, а также усовершенствования работы учреждений сектора безопасности и обороны по вопросам гендерного равенства, несмотря на сохраняющиеся проблемы. В то время как участие женщин в структурах УСБ медленно расширяется, в вопросах миростроительства и предотвращения, а также в части опорного принципа помощи и восстановления наблюдается незначительный прогресс. УСБ усовершенствовали механизмы реагирования на домашнее насилие / насилие со стороны интимного партнера и разработали прочие формы для борьбы с ГН и СГД, однако вопросам кардинального изменения гендерно дифференцированной институциональной культуры уделяется мало внимания. Учреждения сектора безопасности и обороны отчасти демонстрируют энтузиазм и причастность в отношении работы с проблематикой ЖМБ, тогда как «гражданские субъекты испытывают трудности с пониманием своего места в повестке дня ЖМБ», будь то министерства, не принадлежащие к сектору безопасности, или ОГО. Повестку дня ЖМБ следует рассматривать как нечто большее, чем просто НПД, ориентированные на сектор безопасности, а возможности для этого могут создать как локализация планов действий, так и расширение их тематического охвата.

Результаты изучения практических примеров выявили основные недостатки повестки дня ЖМБ. Несмотря на то, что НПД разрабатываются, утверждаются и осуществляются, они по-прежнему носят несколько ограниченный характер в вопросах мира и безопасности, особенно в случае возникновения кризисной ситуации.

Несмотря на существование НПД, незначительный прогресс был достигнут в плане участия женщин, особенно в вопросах взаимодействия с женскими организациями в рамках Курса I.

Как отметили многие респонденты в Кыргызстане, реакция государства на инциденты в Баткене продемонстрировала недостаточную интеграцию аспектов ЖМБ, будь то в части защиты или в вопросах участия в управлении конфликтами. Тем не менее, работа в сфере ЖМБ потенциально может стать возможностью и отправной точкой для миростроительства и примирения. В особенности это актуально на уровне Курса II, для различных активных и замороженных конфликтов, с которыми сталкиваются рассматриваемые пять стран, поскольку такая работа помогает реализовать некоторые из первоначальных надежд, которые возлагались женским движением на РСБ ООН 1325. Впрочем, НПД, возможно, не подходящий для этого инструмент, поскольку он тесно связан с соответствующим государством и его аппаратом безопасности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В процессе исследования были выявлены примеры передовой практики: часть из них были реализованы, часть — нет, но при этом представляются перспективными, исходя из результатов исследования.

ЭТАП 1. Постановка задач и разработка НПД

- Провести совместные мероприятия по обмену знаниями для представителей государственных органов и гражданского общества, работающих в условиях, где возникают аналогичные проблемы, а также при необходимости оказать группе по разработке поддержку в части наращивания потенциала.
- Обеспечить участие физических лиц и представителей ОГО, имеющих разное происхождение и различный опыт, не ограничиваясь только располагающимися в столице и политически ориентированными организациями, с целью учёта взаимопереплетающихся различий и потребностей женщин и девочек.
- Обеспечить участие министерства финансов в разработке НПД с самого начала для получения максимального одобрения, а также оказать поддержку

в части составления бюджета/расчета затрат, используя процессы гендерного бюджетирования в качестве отправной точки для обсуждения проблематики ЖМБ.

- Интегрировать в НПД конкретные затраты и бюджеты по всем направлениям деятельности в рамках НПД, включая проведение независимой внешней оценки. Запланировать пересмотр НПД в соответствии с графиком формирования государственного бюджета и рассмотреть возможность гендерного бюджетирования с участием министерства финансов.
- Проводить регулярные мероприятия для ведомств-исполнителей с учетом продолжения их реализации после окончания срока действия НПД; обеспечить согласованность между НПД ЖМБ и другими стратегиями и планами в области гендерного равенства.

ЭТАП 2. Осуществление Нпд

- Обеспечить причастность, поддержку и понимание в отношении проблематики ЖМБ на всех уровнях правительства, предоставив достаточно ресурсов справочным службам в оказании поддержки местным административным структурам.
- Интегрировать задачи и показатели эффективности в должностные инструкции и процедуру проверки эффективности работы для обеспечения подотчетности по их выполнению.
- Реформировать институциональные нормы, с тем чтобы расширить возможности женщин в области безопасности и обороны, а также рассмотреть возможность использования мер позитивной дискриминации в соответствующих случаях.
- Обеспечить наличие у консультантов и координаторов по гендерным вопросам необходимых полномочий, политической и институциональной поддержки, ресурсов и возможностей для выполнения своих задач, а также убедиться в том, что их непосредственные руководители понимают их функции и полномочия.

ЭТАП 3. Мониторинг, оценка, представление отчетов и воздействие

- Обеспечить наличие у организаций, ответственных за сбор данных об осуществлении, оценке и представлении отчетов в отношении НПД, необходимых кадровых ресурсов, навыков и финансирования для выполнения этой задачи, а также наличие у них рычагов воздействия на ведомства, ответственные за его своевременное выполнение и представление отчетов.
- Способствовать эффективному представлению отчетов, разработать конкретные и реалистичные показатели, которые являются достижимыми и отслеживаемыми.
- Обеспечить, в пределах возможного, согласованность процедур представления отчетов об осуществлении различных планов действий по гендерным вопросам и вопросам безопасности (например, посвященных ЖМБ, предотвращению НЖД, поддержке гендерного равенства, предотвращению торговли людьми и снижению риска бедствий).
- Создать дополнительные возможности для коллективного решения проблем министерствами и ведомствами, ответственными за реализацию, а также для обмена опытом между ними, помимо представления отчетов о осуществлении НПД.
- Создать специальный парламентский орган, ответственный за тщательную проверку составляемых государственными органами отчетов об осуществлении НПД, чтобы помочь обеспечить их подотчетность избранным представителям.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОБСЕ И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- Изучить способы налаживания более тесных связей между консультантами и координаторами по гендерным вопросам в ответственных за реализацию структурах в разных государствах-участниках.
- Способствовать регулярному и открытому обмену практикой практики между государствами-участниками.
- Разработать доступные ресурсы (например, одностраничные рекомендации и инфографику) в области руководства процессами разработки, осуществления,

мониторинга и оценки НПД на основании передовой практики в разных государствах-участниках.

- Оказывать поддержку в поиске более эффективных способов реализации принципов и обязательств в сфере ЖМБ в рамках процессов по обеспечению мира.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. КРАТКИЙ ОБЗОР НАБОРА ДАННЫХ НПД ИЗ РЕГИОНА ОБСЕ

СТРАНА	1Й НПД	2Й НПД	3Й НПД	4Й НПД
Албания	2018 г.			
Армения	2019 г.			
Австрия	2007 г.	2012 г.		
Бельгия	2009 г.	2013 г.	2017 г.	
Босния и Герцеговина	2010 г.	2013 г.	2018 г.	
Канада	2010 г.	2017 г.		
Хорватия	2011 г.			
Чехия	2017 г.			
Дания	2005 г.	2008 г.	2014 г.	
Эстония	2010 г.	2015 г.		
Финляндия	2008 г.	2012 г.	2018 г.	
Франция	2010 г.	2015 г.		
Грузия	2011 г.	2016 г.	2018 г.	
Германия	2012 г.	2017 г.		
Исландия	2008 г.	2013 г.	2018 г.	
Ирландия	2011 г.	2015 г.	2019 г.	
Италия	2010 г.	2014 г.	2016 г.	
Кыргызстан	2013 г.	2018 г.		
Литва	2011 г.			
Люксембург	2018 г.			
Молдова	2018 г.			
Черногория	2017 г.			
Нидерланды	2007 г.	2011 г.	2016 г.	
Северная Македония	2012 г.			
Норвегия	2006 г.	2011 г.	2015 г.	2018 г.
Польша	2018 г.			
Португалия	2009 г.	2014 г.		
Сербия	2010 г.	2017 г.		
Словения	2010 г.	2018 г.		
Испания	2007 г.	2017 г.		
Швеция	2006 г.	2009 г.	2016 г.	
Швейцария	2007 г.	2010 г.	2013 г.	2018 г.
Таджикистан	2014 г.			
Украина	2016 г.			
Великобритания	2006 г.	2012 г.	2014 г.	2018 г.
Соединенные Штаты Америки	2011 г.	2016 г.		

Полный набор данных НПД из региона ОБСЕ в разбивке по странам и по годам (n=75)
Года, выделенные красным цветом, обозначают включение в набор данных действующих НПД (n=36)

**Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе**

Вальнерштрассе 6
1010 Вена, Австрия
Офис: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

Следуйте за ОБСЕ

