

**АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ
ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕЗОЛЮЦИИ №1325 СОВЕТА
БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ ОБСЕ**

Материалы для данной публикации были исследованы и проработаны Кристиной Ормхауг (Christin Ormhaug), Институт исследований проблем мира в Осло (PRIO).

Далее над содержанием публикации работали старший советник ОБСЕ по гендерным вопросам Мирослава Бехам (Miroslava Beham), советник по гендерным вопросам Ханна Сандс (Hanna Sands) и ассистент проекта Клаудия Штадлер.

Опубликовано Секретариатом ОБСЕ, Отделом КГС по гендерным вопросам.

equality@osce.org

www.osce.org/gender

Под редакцией проф., др. Мелани Салли (Melanie Sully) и Мирославы Бехам (Miroslava Beham), старшего советника ОБСЕ по гендерным вопросам.

Фото на стр. 3: Shutterstock©

Фото на стр. 8: ОБСЕ РА

Фото на стр. 71: «Женщины все еще недостаточно представлены в управляющих структурах на всем пространстве ОБСЕ, и особенно в директивных органах. ОБСЕ прилагает усилия к подготовке женщин-политиков и расширению участия женщин в политической и общественной жизни, как наглядно показали на этот раз состязания в дебатах среди студентов вузов, организатором которых выступила миссия ОБСЕ в Сербии». ОБСЕ/Милан Обрадович.

Отпечатано в типографии «Фердинанд Бергер и сыновья», ГмбХ

© ОБСЕ 2014

Все права защищены

ISBN: 978-92-9234-291-3

Название для ссылок при цитировании: «Анализ национальных планов действий по выполнению Резолюции №1325 Совета Безопасности ООН, проделанный ОБСЕ».

Автор: Кристин Ормхауг (Christin Ormhaug), Институт исследований проблем мира в Осло (PRIO). Вена, сентябрь 2014 г.

Финансовый партнер:

Проект щедро финансировался Норвежским Агентством по сотрудничеству в целях развития (NORAD), а также правительствами Австрии, Канады, Германии и Сербии.

Примечание:

Все взгляды, мнения, ссылки и выводы, включенные или упомянутые в публикации «АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕЗОЛЮЦИИ №1325 СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН, ПРОДЕЛАННЫЙ ОБСЕ» принадлежат автору и не обязательно означают их официального подтверждения или принятия ОБСЕ.

Данная публикация содержит ссылки на интернет-сайты, внешние по отношению к ОБСЕ и управляемые третьими сторонами, которые могут содержать материалы, защищенные авторскими или другими правами третьих сторон. Поскольку ОБСЕ не имеет контроля над этими интернет-сайтами, она не несет ответственности, в том числе и юридической, за доступность, точность или полноту содержания внешних для ОБСЕ интернет-сайтов.



ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ -СТР.5

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ -СТР.8

ВВЕДЕНИЕ -СТР.14

МЕТОДОЛОГИЯ -СТР.16

1. ПОВЕСТКА ДНЯ «ЖЕНЩИНЫ, МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ» -СТР.19

1.1 Медленный ход выполнения -стр.23

2. ЗАЧЕМ НУЖНЫ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕЗОЛЮЦИИ 1325 -СТР.26

2.1 Национальные планы действий как инструменты повышения взаимосвязанности и эффективности политических решений -стр.29

2.2 Национальные планы действий как инструменты для повышения эффективности вооруженных операций -стр.32

3. ОБСЕ И РЕЗОЛЮЦИЯ 1325 -СТР.35

4. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ ОБСЕ: АНАЛИЗ, РЕКОМЕНДАЦИИ И ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ -СТР.41

4.1 Общие выводы по содержанию и техническим аспектам Национальных планов действий -стр.42

4.2 Анализ содержания четырех опорных принципов -стр.53

4.2.1 Участие -стр.54

4.2.2 Предотвращение -стр.58

4.2.3 Защита -стр.67

4.2.4 Помощь и восстановление -стр.75

5. ИНСТРУМЕНТЫ К ДЕЙСТВИЮ -СТР.82

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ -СТР.89

ПРЕДИСЛОВИЕ

Устойчивый мир и экономическое процветание лежат в основе долгосрочной безопасности 57 государств-участников ОБСЕ. Подход к обеспечению безопасности, принятый в ОБСЕ, направлен на комплексное предотвращение и урегулирование конфликтов. Сюда относится полноценное участие женщин во всех стадиях конфликтного цикла. В ОБСЕ и в 57 государствах-участниках Резолюция №1325, принятая Советом Безопасности ООН (Резолюция 1325), и повестка дня «Женщины, мир и безопасность» входят в перечень обязательств и служат инструментом для достижения реального равенства между мужчинами и женщинами в любое время в обществах, не затронутых конфликтом, до, во время и после конфликта, а также для того, чтобы разнообразный опыт женщин полностью учитывался во всех миротворческих процессах, укреплении мира и восстановлении.

Сегодня появилось множество публикаций, в центре внимания которых – важность закрепления активной роли женщин на всех стадиях конфликтного цикла, но почти нет советов по конкретным техническим шагам, которые необходимы для эффективной реализации Резолюции 1325 на национальном уровне. Часто акцент делается на попытках добиться гендерного равновесия в определенной сфере деятельности или организации. Таким образом, гендерная интеграция все еще остается таким процессом, суть которого необходимо разъяснять многим участникам.

Данный анализ был проведен с целью изучения вопросов, связанных с реализацией этих обязательств. В нем содержится анализ 27 Национальных планов действий по реализации Резолюции 1325 в регионе ОБСЕ. Цель исследования – предоставить реальные инструменты для переработки или разработки таких планов. В нем подчеркиваются общие трудности и представлены образцы хорошей практики в регионе ОБСЕ. Примеры, приведенные в этом документе, призваны также послужить отправными точками для более тесного

сотрудничества с гражданским обществом в деле реализации повестки «Женщины, мир и безопасность», например, с помощью перекрестных занятий с практикующими специалистами из разных регионов, находящихся на конфликтной или постконфликтной стадии. Далее, внимание также уделяется национальным и международным элементам в Национальных планах, и подчеркивается внутригосударственное и международное значение создания и функционирования национальной структуры по Резолюции 1325.

Более того, в настоящем исследовании есть краткое введение в семь резолюций, которые и составляют вместе повестку дня «Женщины, мир и безопасность», что должно помочь читателю понять, почему более широкое участие женщин и гендерная интеграция так важны в повседневных политических и военных операциях, а также в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

Далее предлагается краткий обзор деятельности ОБСЕ по повестке «Женщины, мир и безопасность», в частности, по разработке Национальных планов. Сам по себе настоящий документ призван предоставить руководство государствам-участникам ОБСЕ, находящимся в процессе разработки или обновления своих Планов. Учитываются все основные заинтересованные участники, в т.ч. партнеры из гражданского общества, чей вклад в создание и реализацию этих планов часто игнорируется или недооценивается.

Особых успехов ОБСЕ добилась в оказании помощи странам, где расположены ее оперативные миссии, такие как Миссия ОБСЕ в Сербии или Центр ОБСЕ в Бишкеке, а именно в деле координации действий со всеми заинтересованными сторонами в стране и представлении рекомендаций по первому проекту Национальных планов по реализации Резолюции 1325. Так, настоящая публикация служит также в качестве справочного материала для будущих координационных встреч ОБСЕ, где будут обсуждаться поправки или новые проекты нового плана или стратегии.

Пока же опыт женщин в конфликтах и их особые интересы в постконфликтном контексте все еще игнорируется, хотя все больше государств меняет свое представление о способностях женщин эффективно участвовать в мирных процессах и усилиях по примирению. Но только тогда, когда мы полностью осознаем реальное значение гендерной интеграции в

мирных процессах и будем действовать соответственно, только тогда станет заметен эффект действий, предложенных в Национальных планах по выполнению Резолюции 1325 и в других стратегиях. Надеемся, что настоящая публикация сыграет свою роль в достижении этой цели.

Настоящее исследование было осуществлено ОБСЕ в тесном сотрудничестве с автором Кристиной Ормхауг (Christin Ormhaug) и Исследовательской группой по гендерным вопросам при Институте исследований проблем мира в Осло (PRIO).

Выражаем свою искреннюю благодарность за бесценный вклад следующим людям: Луису Олссону, Натали Хадсон, Джулии Пасквинелли, Рут Суркау, Карен Макминн, Хельге Хернес и участникам семинара, высказавшим свои замечания по предыдущим вариантам данного исследования.

Мы бы хотели также поблагодарить Норвежское Агентство по сотрудничеству в целях развития (Norad), а также правительства Австрии, Канады, Германии и Сербии за щедрое финансирование данного проекта и публикации.

Посол Мирослава Беам

Старший советник ОБСЕ по гендерным вопросам

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ




Повестке «Женщины, мир и безопасность» стали придавать большее значение после первой Резолюции Совета Безопасности по этой теме, которая была принята в 2000 г., однако ее реализация идет медленно и непоследовательно. Необходимо лучше разобраться в том, что означает гендерная интеграция в конкретном и практическом смысле; понимание этого вопроса выходит за рамки простого баланса количества женщин и мужчин. Признавая важность всех национальных стратегий реализации, в данном документе мы основное внимание уделили Национальным планам действий. В нем рассмотрены 27 Национальных планов по реализации Резолюции 1325, ныне¹ действующих в регионе ОБСЕ, а также связанных с ней резолюций, в ответ на систематического сбора информации о планах или стратегиях по повестки «Женщины, мир и безопасность».

1 Сентябрь 2014

В данном исследовании были выявлены две фундаментальные причины, которые, помимо остальных, ведут к отсутствию прогресса в реализации повестки «Женщины, мир и безопасность»:²

- 1 Отсутствие компетенций и ответственности у действующих лиц;
- 2 На реализацию повестки «Женщины, мир и безопасность» выделяется крайне мало ресурсов.

 Для успешной реализации повестки «Женщины, мир и безопасность», среди прочего, необходимы следующие основные элементы:

ЧЕТКИЕ ЦЕЛИ, БЮДЖЕТЫ И ОБЯЗАННОСТИ

Разработка национальных стратегий с четкими целями, бюджетным обеспечением и обязанностями.

КОНКРЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

Необходимо лучше увязать конкретные направления действий с задачами и целями, прописанными в Национальных планах. Тот же вывод касается многих других изученных документов. Без четкой связи между заявленными целями и действиями, которые предлагаются для достижения этих целей, любой план будет трудно реализовать.

ВНУТРЕННЯЯ НЕОБХОДИМОСТЬ

Признание того факта, что национальные стратегии реализации необходимы во всех странах, а не только в тех, что втянуты в конфликт. Государства должны внимательно

2 Совет безопасности ООН, S/2013/525

следить за тем, чтобы проблемы женщин и гендерные аспекты учитывались во внутренних структурах и механизмах мирного урегулирования и безопасности.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Как национальные, так и международные элементы Национальных планов или других стратегий имеют равное значение. Не имея собственной внутренней базы, состоящей из опытных женщин, невозможно выдвигать компетентные женские кандидатуры на зарубежные должности. Кроме того, обязательства, взятые по повестке «Женщины, мир и безопасность», благотворны для всех государств. Как показал ряд исследований, вовлечение большего числа женщин и включение гендерных вопросов в сферы управления и в военные структуры и операции по поддержанию мира способно значительно повысить оперативную эффективность.

 **Общие выводы, касающиеся разработки Национальных планов:**

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Сотрудничество с гражданским обществом жизненно необходимо. Чтобы планы были эффективными, их необходимо разрабатывать в широкой консультации с местным населением. Вот почему настоятельно необходимо установить четкие правила ведения такого сотрудничества.

КООРДИНАТОР

Важна общая координация. Как только координационный механизм будет создан, следует начать регулярные встречи по разработке и внедрению Национальных планов. Обязательным условием является фигура главного координатора, который будет двигать работу вперед, а для этого у него/нее должно быть достаточно ресурсов для налаживания эффективной работы.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

В самом начале составления Национального плана следует определиться с процессом мониторинга и оценки. Необходимо четко различать между конкретными целями, достижимыми за определенное время, и более долгосрочными целями, чтобы соответственно увязать между собой разные действия. В изученных Национальных планах краткосрочные и долгосрочные цели часто перепутаны.

 **Выводы, касающиеся четырех опорных принципов Резолюции 1325:**

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

Именно этому опорному принципу государства-участники уделили больше всего внимания в своих Национальных планах. Однако, когда доходит до конкретных действий – как именно усилить участие женщин, язык документов нередко становится весьма туманным. В этой связи важно заметить, что должности советников по гендерным вопросам часто привязаны к конкретным действиям, предложенным в Национальных планах по расширению участия женщин. Это создает путаницу, так как не обязательно, чтобы советниками становились только женщины, и их не нанимают только для того, чтобы повысить число женщин в секторе безопасности или в мирных процессах.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТА

Почти нет Национальных планов, где внимание уделялось бы участию женщин и включению гендерных аспектов в предотвращение конфликта. Несомненно, этот аспект остается менее всего разработанным в изученных Национальных планах. Несмотря на то, что предотвращение конфликта – это комплексная задача, государства-участники используют отдельные доступные им меры (например, раннее предупреждение, посредничество, мирное образование, спокойная дипломатия, и т.д.), и только несколько государств-участников использовали надлежащую терминологию, описывая эти действия

в Национальных планах.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ СЕСКУАЛЬНОГО НАСИЛИЯ

В изученных Национальных планах можно найти всего несколько упоминаний о том, как государства могут помешать конфликтующим сторонам – кроме собственных войск – совершать сексуальное насилие.

При составлении ряда Национальных планов, по-видимому, авторы исходили из того, что сексуальное насилие в отношении женщин можно предотвратить, если привлечь больше женщин к службе в полиции и армии. Однако простое вовлечение женщин не обязательно ведет к снижению или полному искоренению сексуального насилия. Для этого нужны дополнительные структурные меры.

ЗАЩИТА

Меры по защите женщин и девочек, перечисленные в Национальных планах, похожи на меры, предлагаемые в порядке предотвращения такого насилия, и сосредоточены на информировании собственных служащих, усилении мер судебного преследования и/или оказания помощи жертвам. В этой связи вызывает озабоченность тот факт, что когда дела о сексуальном насилии доводятся до суда, в Национальных планах мало или почти ничего не говорится о тех трудностях, которые приходится женщинам в процессе отправления правосудия.

Многие государства-участники намереваются создать механизмы по улучшению сбора информации (заявлений) о сексуальном насилии. Количество поданных заявлений иногда используется как показатель повышения или снижения уровня насилия. Однако это может создать ложное представление, так как могут найтись и другие причины, в силу которых меняется количество поданных заявлений.

ПОМОЩЬ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ

По этому принципу государства предлагают самый широкий круг разных видов деятельности – например, планы по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР). При этом часто говорится об участии женщин в таких видах деятельности. Однако включение женщин не может автоматически гарантировать, что их интересы будут учитываться в мерах по оказанию помощи и восстановлению. Кроме того, изученные Национальные планы редко обращают внимание на программы РДР, требующие учета гендерной специфики, в том числе обеспечение женщинам доступа к правосудию, хотя об этом специально говорится в Резолюции 1325.

В нескольких Национальных планах женщины изображаются как «прирожденные миротворцы», когда перечисляются причины для их вовлечения в мирные процессы. Тем самым создается опасность того, что за женщинами будет навсегда закреплён образ существа, в корне отличного от мужчин. Женщин следует вовлекать в миротворческую работу, потому что на это у них есть демократическое право, и потому что они играют другую роль в жизни общества, и у них иные, чем у мужчин, интересы и точки зрения.

ВВЕДЕНИЕ

В 2000 г. Совет Безопасности ООН вынес передовую Резолюцию 1325 «О женщинах, мире и безопасности», в которой призвал активнее вовлекать женщин во все решения, касающиеся мира и конфликта.

Однако четырнадцать лет спустя не может не вызывать озабоченность медленная реализация этой резолюции. Чтобы ускорить этот процесс, ООН, в Заявлениях председателей S/PRST/2004/40 и S/PRST/2005/52, а также в Резолюции 2122 (2013) призвала к принятию Национальных планов действий и/или других национальных стратегий в плане конкретизации и определения шагов, которые необходимо предпринять с целью практической реализации данной резолюции. В ответ на это в ряде стран были приняты такие планы действий. Они существуют в разных формах, так как по поводу порядка разработки национальной стратегии нет общепринятого мнения³. В самых ранних рекомендациях ООН по разработке национальных планов действий подчеркивалось, что они должны быть приведены в соответствие с другими существующими национальными документами с целью их дальнейшей реализации.

Однако не существует какого-либо единого свода политических инструментов в поддержку реализации плана «Женщины, мир и безопасность». Кроме того, нередко не достаёт отдельных технических аспектов Национальных планов действий, которые были бы нужны для активизации практического осуществления Резолюции 1325.

Среди них, например, ясные показатели, графики, обязанности, бюджетные ассигнования, механизмы мониторинга и оценки. Таким образом, есть необходимость в анализе и обсуждении того, каким образом различные форматы Национальных планов действий работали и чему

³ Были составлены руководства по разработке Национальных планов действий, как, например, от the Civil Society Advisory Group (2005), UN-INSTRAW (2006), United Nations and International Alert (2010) и совсем недавно UN Women Sourcebook (2012). Однако по национальным планам действий нельзя понять, насколько при их разработке такие рекомендации учитывались.

мы можем научиться на опыте друг друга. ОБСЕ предоставляет площадку для такого рода дискуссий. Совсем недавно 27 стран-участниц ОБСЕ разработали Национальные планы действий, а несколько стран находятся в процессе их пересмотра или создания новых. Вот почему видится целесообразным предпринять попытку осмыслить общие уроки этого опыта и предложить инструменты к разработке таких планов.

Организации ОБСЕ, в которую входят 57 государств Европы, Северной Америки и Средней Азии, отведена чрезвычайно важная роль. Она является крупнейшей в мире региональной сетью по безопасности и главным инструментом по раннему предупреждению и предотвращению конфликтов, кризисному урегулированию и постконфликтной реабилитации. Вопросы безопасности, заботящие как женщин, так и мужчин в регионе ОБСЕ, лежат в основе всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ и отражены в ряде рамочных политических документов ОБСЕ, таких как План действий ОБСЕ 2004г. по поддержке гендерного равенства и Решения Совета министров⁴, призванных стимулировать реализацию Резолюции 1325. Организация осуществляет полевые операции в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Средней Азии, многие из которых помогли странам учредить необходимые структуры для выполнения Резолюции 1325 и продвижения стратегий с целью увеличения количества женщин в сфере безопасности. Отдел ОБСЕ по гендерным вопросам и Управление демократических институтов и прав человека (УДИПЧ) ведут активную деятельность, как на политическом уровне, так и через курсы обучения, по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ по активизации реализации Резолюции в регионе ОБСЕ. Через ряд инициатив организация помогает государствам-участникам начать работу над созданием или совершенствованием Национальных планов действий и процессами их внедрения.

4 МС.DEC.14/04 2004 План действий по продвижению гендерного равенства; МС.DEC.14/05 Женщины при предотвращении конфликта, кризисном управлении и постконфликтной реабилитации и МС.DEC.03/11 Элементы к конфликтного цикла, относящиеся к укреплению компетенций ОБСЕ в области раннего предупреждения, раннего реагирования, помощи в налаживании диалога и посредничестве и постконфликтной реабилитации.

Кроме того, она служит площадкой для регулярного обмена информацией о Национальных планах действий.

Задачи и область исследования

Данное исследование было инициировано с целью разъяснения вопросов, связанных с выполнением Резолюции 1325 в государствах-участниках ОБСЕ, и выявления общих проблем и трудностей, а также обмена лучшими практиками. С помощью данной публикации ОБСЕ надеется помочь в разработке новых Национальных планов действий и в более активном пересмотре уже существующих планов для выполнения Резолюции 1325.

Признавая значение всех национальных стратегий реализации – таких как планы действий отдельных министерств или их соответствующих глав, касающихся гендерного равенства, данное исследование, в то же время, основное внимание уделяет 27 Национальным планам действий, принятым в регионе ОБСЕ для выполнения Резолюции 1325. Глубинный качественный анализ других стратегий реализации не входил в область данного исследования.

Для такого анализа понадобились бы не только дополнительные исследования, но и активная поддержка со стороны государств-участников, чтобы выявить различные механизмы обеспечения гендерного равенства, существующие в каждой стране. Еще одна трудность заключалась в отсутствии английских версий документов, касающихся большинства механизмов гендерного равенства.

Методология

Двадцать семь Национальных планов действий, вошедшие в данное исследование, были проанализированы на предмет включения в них четырех опорных принципов Резолюции 1325:



Все двадцать семь Национальных планов действий были изучены с помощью целевого качественного контент-анализа⁵, причем особое внимание уделялось четырем опорным принципам⁶. Поскольку государства по-разному истолковали их, с кодировкой текста часто возникали трудности, и во многих планах содержались ссылки одновременно на несколько принципов.

Помимо этого кабинетного анализа, во все государства-участники был разослан формуляр опроса. Ответы от 32 ответивших стран подверглись анализу, а главные респонденты предоставили дополнительную информацию. Затем с основными респондентами были проведены интервью о процессе разработки Национальных планов действий, а также 4 апреля 2014 г. В Вене состоялся семинар, на котором обсуждался проект текста данного исследования. Многие из рекомендаций, полученных в ходе этого семинара, были учтены в итоговом тексте исследования.

В первой главе содержатся основные сведения о повестке дня «Женщины, мир и безопасность», во второй главе – информация о Национальных планах действий для реализации данной повестки. В

5 Schreier 2014

6 С момента появления качественного контент-анализа данный метод был значительно расширен, так что в настоящее время его гораздо четче описывают слова «исследовательская стратегия», чем «отдельный метод анализа» (Titscher et al. 2007: 55). Поскольку анализу подверглись все Национальные планы, у нас появилась четкая выборка, которая и была полностью изучена. Ведущий исследователь закодировал текст, выискивая подходящие части с точки зрения четырех опорных принципов – «участие», «предотвращение», «защита» и «помощь и восстановление (в т.ч. построение мира и судебное преследование)». Надежность кодировки не проверялась

третьей главе вкратце представлена работа ОБСЕ по Резолюции 1325, а четвертая глава посвящена анализу Национальных планов действий в регионе ОБСЕ и общим рекомендациям. В пятой главе отмечены «Инструменты к действию» для реализации повестки «Женщины, мир и безопасность».

Основная аудитория данного исследования – государства-участники, желающие разработать или усовершенствовать свои Национальные планы действий по реализации повестки «Женщины, мир и безопасность», а также желающие реализовать эти элементы через другие национальные стратегии. Мы подчеркиваем, что сюда относится работа с партнерами из гражданского общества, которые также могут заинтересоваться некоторыми аспектами данного исследования.

1.

Повестка дня «Женщины,
мир и безопасность»

1. Повестка дня «Женщины, мир и безопасность»

За последние десять лет произошел положительный сдвиг в осознании важности учета женщин и их взглядов в решениях, касающихся безопасности. Непоследовательное проведение в жизнь пунктов этой повестки, возможно, является отражением разной скорости, с какой разные участники меняют свое мировоззрение. Тем не менее, все больше государств начинают признавать значение этих вопросов. Это же отражено в принятии друг за другом шести резолюций вдобавок к Резолюции 1325, и теперь все семь резолюций вместе составляют повестку дня «Женщины, мир и безопасность».⁷

Резолюции Совета безопасности о «Женщинах, мире и безопасности»



Резолюция 1325 (2000) является первой из тематических резолюций о «Женщинах, мире и безопасности». В ней подчеркивается важная роль женщин в деле предотвращения и разрешения конфликтов в процессе мирного строительства, а также значение равноправного участия женщин и их полноценное привлечение к участию во всех действиях по поддержанию и укреплению мира и безопасности. Они призывают государства усилить участие женщин

⁷ Здесь слово «пол» относится к мужчинам и женщинам как к биологически разным человеческим существам. «Гендер» относится к социальной конструкции ролей, поведения и отношений, связанных с тем, что значит быть мужчиной и женщиной в конкретном контексте. Гендер не является синонимом женщин. (...) использовать слово «гендер» как синоним к слову «женщины» значит видеть в них группу, отличающуюся от мужской «нормы», и в то же время игнорировать аспекты мужского гендера, которые остаются неизученными. (Руководящая записка ОБСЕ по укреплению посредничества с учетом гендерных аспектов).

в процессе принятия решений по вопросам мира и конфликтам и предотвращения конфликтов и насилия в отношении женщин и девочек, усилить защиту женщин и девочек и их прав, и интегрировать гендерные аспекты в меры по оказанию помощи и восстановлению.

В Резолюции 1820 (2008) основное внимание уделяется сексуальному насилию в вооруженных конфликтах. В ней утверждается, что изнасилование и другие формы сексуального насилия иногда используются как военная тактика, а также такие жестокости признаются как возможное военное преступление, преступление против человечества или как акт геноцида.

В Резолюции 1888 (2009) также основное внимание уделяется сексуальному насилию в ходе вооруженного конфликта и усиливается действие Резолюции 1820. Она призывает Генерального секретаря ООН назначить Специального Докладчика о сексуальном насилии в ситуации конфликта.

Резолюция 1889 (2009) специально посвящена роли женщин в постконфликтных ситуациях. Она призывает участников на разных уровнях позаботиться о том, чтобы женщины были лучше представлены в урегулировании конфликтов и в мирных процессах.

В Резолюции 1960 (2010) основное внимание сосредоточено на сексуальном насилии в ходе вооруженного конфликта и выражается озабоченность в связи с отсутствием прогресса по данному вопросу. В ней содержится призыв к тому, чтобы сексуальное насилие рассматривалось как один из критериев для принятия целенаправленных санкций против виновных сторон.

В Резолюции 2106 (2013) основное внимание уделяется противодействию сексуальному насилию в контексте вооруженного конфликта и содержится призыв ко всем сторонам предпринимать более активные усилия по противодействию данным преступлениям. В ней также далее отмечается, что государства-экспортеры вооружения, в связи с новым

Договором о торговле оружием, должны учитывать в качестве одного из критериев риск того, что оружие может быть использовано в целях совершения гендерного насилия.

В Резолюции 2122 (2013) вновь закрепляются обязательства, взятые в Резолюции 1325. Она посвящена доступу женщин к правосудию в переходный и постконфликтный период, и в том числе в ней говорится о возмещении вреда жертвам. Кроме того, в ней подчеркивается необходимость расширения прав и возможностей женщин и их участия во всех аспектах принятия решений по конфликтным ситуациям.

Повторяющейся темой резолюций является призыв к сбору большего количества данных и осуществлению систематической оценки влияния вооруженных конфликтов на женщин и девочек. В дополнение признается, что необходимо лучше понять, что в практическом отношении означает интеграция гендерных вопросов, помимо стремления к балансу между количеством женщин и мужчин. Настоящий анализ Национальных планов – это ответ на необходимость систематического сбора информации о планах по выполнению повестки «Женщины, мир и безопасность».

Опорные принципы этих резолюций:

- **Участие** женщин во всех делах, касающихся мира, безопасности и конфликта;
- Вовлечение женщин и включение гендерных аспектов в меры по **предотвращению** конфликта и насилия, обусловленного половой принадлежностью (гендерного насилия), или сексуального насилия;
- **Защита** женщин и девочек и их прав, как в мирное время, так и во время конфликта;
- Вовлечение женщин и включение гендерного аспекта в меры по оказанию **помощи и восстановлению** (в т.ч. судебное преследование преступников, совершивших сексуальные и гендерные преступления, и меры по налаживанию или поддержанию мира).

Эти четыре опорных принципа взаимно переплетаются. Участие женщин – генеральная тема, но она одновременно является и средством, и самоцелью. С одной стороны, женщинам

следует дать возможность участвовать в делах мира и конфликта, просто потому, что таково их демократическое право. Однако участие женщин – это еще и средство достижения расширенного понимания гендерных вопросов в анализе конфликта; гарантия того, что мнение женщин будет учитываться в мирных переговорах; укрепление защиты женщин; их вовлечение в дела по восстановлению, и т.д. Эти связи показывают, что все четыре принципа тесно взаимосвязаны, и часто реализация одного из них помогает в реализации других.

1.1 Медленный ход выполнения

Сегодня мы добились лучшего понимания той важности, которую имеет участие женщин в принятии решений о мире и конфликте на международном уровне. Тем не менее, нам все еще необходимо добиваться более широкой практической реализации повестки «Женщины, мир и безопасность» в повседневной работе по делам мира и безопасности. Во время Конференции ОБСЕ, посвященной Резолюции 1325, Генеральный Секретарь ОБСЕ подчеркнул необходимость коренным образом пересмотреть наше понимание безопасности, отметив при этом, что резолюции о «Женщинах, мире и безопасности» призывают нас подойти к вопросам безопасности как с мужской, так и с женской точек зрения, чтобы лучше разобраться в потребностях и интересах всего общества.⁸

⁸ Видеообращение Генерального Секретаря ОБСЕ Ламберто Занье к Международной Конференции 11-12 ноября 2013 г. в Алматы, организованной ОБСЕ, UN Women и Министерством иностранных дел Казахстана.

В докладе Генерального Секретаря ООН, вышедшем 4 сентября 2013г.⁹, подчеркиваются элементы, нуждающиеся в укреплении в целях активизации выполнения Резолюции 1325, - например, повышенное внимание к мониторингу, предотвращению и судебному преследованию дел о насилии в отношении женщин в конфликтной и постконфликтной ситуации. Отсутствие прогресса в этом направлении отчасти объясняется скудными финансовыми ресурсами, выделяемыми повестке дня «Женщины, мир и безопасность», а также отсутствием необходимых компетенций и обязательств по этой повестке среди участников процесса ее выполнения, предотвращения конфликтов и последующих восстановительных мер.

Более пристальный взгляд на структуры ОБСЕ показывает, что процент женщин на высших управленческих должностях составил 35% в 2013г. и постоянно растет. Однако, начиная с 1992г., число женщин, назначенных руководителями полевых операций и институтов ОБСЕ, все еще остается низким. Несмотря на то, что на уровне заместителей руководителей полевых операций в 2013 г. был достигнут баланс, из 130 руководителей полевых операций только восемь – женщины. В последнем годовом Оценочном Отчете Генерального Секретаря ОБСЕ о выполнении Плана действий 2004 по гендерным вопросам говорится, что в военных структурах полевых подразделений в 2013г. не было ни одной женщины.¹⁰ Статистика о структурах ООН показывает ту же тенденцию – женщины все еще мало представлены в секторе безопасности, и составляют всего 30% гражданских служащих ООН, и только 8% полицейских и всего 2% военных в операциях ООН по поддержанию мира (2009г).¹¹ До 2014г. ни одна женщина не становилась во главе миротворческих сил ООН, пока на должность Генерал-майора во главе вооруженных сил ООН на Кипре не была назначена Кристин Лунд.

9 Совет Безопасности ООН, S/2013/525

10 См. Ежегодный оценочный отчет Генерального Секретаря ОБСЕ, июнь 2014

11 Справочник миротворческой деятельности ООН (United Nations Peacekeeping Fact Sheet): <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/fact sheet.pdf>

Участие женщин остается на очень низком уровне особенно в мирных процессах. В 2012г. организация UN Women (Женщины ООН) опубликовала исследование, в котором было показано, что в период между 1992 и 2011 годами состоялся 31 мирный процесс, причем женщины приняли участие только в 17 из 31 группы переговорщиков.¹² Более того, только 9% переговорщиков были женщины. Только 4% женщин были среди подписывающих сторон и 2,4 % среди главных посредников в тех же мирных процессах. В случае ОБСЕ, вплоть до настоящего времени ни одна женщина не занимала должность Специального Представителя по затяжным конфликтам.¹³

Изнасилование и порабощение преследовались в судебном порядке именно как преступления против человечества в ходе Международного Уголовного Трибунала по бывшей Югославии, созданного в 1993г. Первые вердикты трибунал вынес лишь в 2001г., когда были осуждены трое мужчин за изнасилование и порабощение по делу Фока (Босния и Герцеговина).¹⁴ С тех пор мало кто получил свои приговоры. На высоком политическом уровне, в целях повышения обязательств, проводились информационные кампании по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта – например, по инициативе бывшего министра иностранных дел Великобритании Уильяма Хейга и Специального посланника Верховного Комиссара ООН по делам беженцев Анжелины Джоли. Однако эти усилия пока не превратились в конкретные ощутимые результаты на местах. Эти примеры показывают, что в реализации повестки «Женщины, мир и безопасность» все еще остаются серьезные пробелы и трудности, и не только на мировом, но и на региональном, и национальном уровнях.

12 UN Women: Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence, 1. Edition August 2010. Приведенные здесь цифры нуждаются в уточнении в связи с используемой методологией.

13 ОБСЕ принимает участие в посреднической деятельности в трех неразрешенных конфликтах: в переговорах в формате 5+2 по Приднестровскому урегулированию, в Минской Группе по конфликту внутри и вокруг Нагорного Карабаха и в Женевских международных дискуссиях, начатых после грузинского конфликта в августе 2008 г. (Руководящая записка об укреплении посредничества с учетом гендерных аспектов, стр. 7).

14 http://www.peacewomen.org/news_article.php?id=6166&type=news

2.

Национальные планы
действий по выполнению
Резолюции 1325

2. Зачем нужны Национальные планы действий в поддержку выполнения Резолюции 1325

Совет Безопасности ООН несколько раз обращался к государствам-участникам с призывом приступить к реализации Резолюции 1325. Так, как уже было сказано, впервые с таким призывом к разработке Национальных планов действий Совет Безопасности обратился через Заявления председателя S/PRST/2004/40 и S/PRST/2005/52. В последней Резолюции №2122, вышедшей в октябре 2013 г., этот призыв был вновь озвучен, и вновь была подчеркнута роль региональных организаций в продвижении повестки «Женщины, мир и безопасность».¹⁵

Кроме того, Конвенция «Об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин» (CEDAW) содержала Общую Рекомендацию № 30 от 18 октября 2013 г.¹⁶ о женщинах в ситуации предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, призывавшую к принятию Национальных планов действий и других стратегий по выполнению Резолюции 1325.

Национальные стратегии по реализации пунктов повестки нужны во всех странах, не только в тех, которые вовлечены в тот или иной конфликт.¹⁷

15 Резолюция 2122: «приветствуя усилия государств-членов и признавая усилия региональных и субрегиональных организаций по осуществлению резолюции 1325 (2000) и последующих резолюций, касающихся женщин, мира и безопасности, на региональном, национальном и местном уровнях, включая разработку планов действий и рамок осуществления, и призывая государства-члены продолжать осуществлять такие усилия, в том числе посредством углубления мониторинга, оценки и координации».

16 CEDAW/C/GC/30

17 Hudson, Natalie Florea. 2013. National and Regional implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security. Background Paper for Global Review Meeting. United Nations.

Нередко государства испытывают последствия конфликта, будучи странами-соседями, или из-за того, что расположены в регионе конфликта, либо в качестве стран-доноров, участвующих в усилиях по созданию мира. Кроме того, государства должны обращать внимание на то, каким образом женщины могут быть задействованы в собственных структурах, занимающихся вопросами мира и безопасности у себя в стране. В некоторых исследованиях уже отмечалось, что расширение участия женщин в военных и миротворческих структурах и операциях способно в значительной мере укрепить руководство и повысить эффективность военных операций.¹⁸ Это показывает, что обязательства по повестке «Женщины, мир и безопасность» полезны для всех государств.

Повестка дня «Женщины, мир и безопасность» не только направлена на те ситуации, где миру что-то непосредственно угрожает, но и в целом стремится обеспечить более широкое участие женщин в политической жизни.¹⁹ Данную повестку невозможно было бы выполнить, просто привлекая большее число женщин только в конфликтные или постконфликтные ситуации; женщин необходимо вовлекать в политическую и военную жизнь и операции, чтобы придать их участию большую значимость. В рамках реализации Резолюции 1325 существует четкая связь между внутренней и внешней деятельностью, вот почему необходимо тесно увязывать друг с другом все принимаемые политические решения, в т.ч. относящиеся к внутренним делам.

Таким образом, обязательства, согласованные в Повестке «Женщины, мир и безопасность», имеют значение для всех государств-участников, во все времена.

18 Olsson, Louise and Johan Tejpar (eds.). 2009. Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 - Practices and Lessons learned from Afghanistan. Swedish Defence Research Agency; Whitman, Toby and Jacqueline O'Neill. 2012. Attention to gender increases security in operations: Examples from the North Atlantic Treaty Organization (NATO). The Institute for Inclusive Security.

19 Первая статья Резолюции 1325 «настоятельно призывает государства-члены обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов».

2.1. Национальные планы действий как инструменты повышения взаимосвязанности и эффективности политических решений

Многие государства-участники признают, что Национальные планы действий стали эффективным инструментом координации работы самого широкого круга действующих лиц – от разных министерств до негосударственного сектора – которые нужны для реализации повестки «Женщины, мир и безопасность». Германия является самым свежим примером государства, в меры по повестке «Женщины, мир и безопасность» были сначала интегрированы в различные национальные стратегии, а затем там решили разработать отдельный Национальный план действий по Резолюции 1325.

Ниже приводятся причины, по которым Германия решила разработать единый Национальный план действий вместо разрозненных планов по отдельным вопросам гендера и безопасности:

«Отдельные темы резолюции уже отражены в отчетах Федерального Правительства о реализации Резолюции Совета Безопасности 1325, в Плане действий «Предотвращение гражданского кризиса», Планах действий I и II Федерального Правительства по борьбе с насилием в отношении женщин и в Плане действий по разработке политики в отношении гендерных вопросов. Тем не менее, Федеральное Правительство, инициируя создание собственного плана действий, намеревается удвоить свои стратегические усилия по реализации Резолюции 1325. Благодаря этому плану, правительство надеется еще прочнее внедрить эту тему в качестве межотраслевого элемента в свою внешнюю политику, политику безопасности и развития, и придать своим действиям единые рамки. В ходе этого процесса Федеральное Правительство надеется объединить и мобилизовать все силы, а также более эффективно сообщать о своих действиях, как заинтересованному населению, так и международным партнерам». (Национальный план действий Германии, стр. 4-5).

Как показывает пример Германии, могут иметься несколько разных причин для создания Национального плана действий. Важно подчеркнуть, что сам по себе Национальный план не является самоцелью и залогом действия, однако создание плана может стать началом плодотворного процесса.

Среди прочих, наиболее часто упоминаемых преимуществ:²⁰

● Надзор и комплексность.

Создание Национального плана действий дает правительствам шанс пересмотреть все политические решения в связи с повесткой «Женщины, мир и безопасность», принятые разными государственными органами, заботясь о том, чтобы все связанные с ней планы принимались во внимание и не был упущен из вида ни один важный аспект.

● Координация и устранение дублирования действий.

При скоординированной работе нескольких государственных органов появляется эффект совместной деятельности, благодаря чему разные ведомства работают на одну и ту же цель. Кроме того, избежать дублирования помогает совместное использование опыта и знаний, в отличие от накопления того и другого каждым органом для своих собственных целей.

● Информирование общественности.

Не все задействованные государственные органы в равной степени могут быть осведомлены о повестке «Женщины, мир и безопасность», или она может быть неизвестна гражданскому обществу. Создание Национального плана действий поможет проинформировать все задействованные государственные органы и гражданское общество.

20 United Nations and International Alert 2006

● Сопричастность.

Создание Национального плана действий при участии разных министерств и ведомств может способствовать повышению чувства сопричастности к повестке «Женщины, мир и безопасность».

● Подотчетность.

Когда есть Национальный план действий, легче отслеживать, какие предпринимаются действия, и кем.

● Мониторинг и оценка.

Когда есть Национальный план действий, легче производить мониторинг и оценку положения дел и предпринимаемых мер в разных направлениях, а затем оценивать, достаточно ли этих мер для выполнения стоящих перед правительством задач.

В некоторых странах решили не создавать Национальные планы действий; вместо этого они внедряют элементы Резолюции 1325 и последующие резолюции в другие виды национальных стратегий – например, в те, которые направлены на расширение участия женщин в полиции и вооруженных силах. Существуют национальные планы по обеспечению гендерного равенства, в которых предусмотрены также аспекты безопасности. В Швейцарии, например, была рассмотрена возможность внедрения соответствующих мер в связи с Резолюцией 1325 в стратегии контроля мелкого и легкого вооружения или стратегии предотвращения геноцида.

Реализация Резолюции 1325 на национальном уровне может быть обеспечена также за счет внесения изменений, исправлений или принятия новых национальных законов. Например, израильский Закон о равноправии женщин содержит призыв к более широкому представительству женщин в мирных переговорах, в соответствии с обязательствами

по повестке «Женщины, мир и безопасность».²¹ Как уже было сказано выше, вооруженные силы разных государств разработали собственные планы действий или гендерную политику, чтобы соответствовать резолюциям о «Женщинах, мире и безопасности». Последний пример – Республика Чехия, которая в 2014 г. заканчивает проект плана действий по Резолюции 1325 для своих вооруженных сил. Еще один пример – Албания, в которой недавно был принят план действий на 2013-2015 гг. по обеспечению гендерного равенства в вооруженных силах.

Независимо от того, был ли в данном государстве разработан Национальный план действий, или иные стратегии по реализации Резолюции 1325, крайне важно для всех приверженцев повестки «Женщины, мир и безопасность» попытаться внести изменения в национальное законодательство и установить сильные и твердые обязательства, чтобы не допустить отступлений назад из-за политических изменений, позаботиться о постоянном внимании к этим вопросам и добиться их твердого признания.

2.2. Национальные планы действий как инструменты для повышения эффективности вооруженных операций

Как уже подчеркивалось, вовлечение большего количества женщин и включение гендерных вопросов в управленческие, военные и миротворческие структуры и операции способно сильно повысить эффективность военных операций.

В нескольких исследованиях были отмечены конкретные аспекты, способные повысить военную эффективность:²²

21 Natalie Florea Hudson. September 2013. National and Regional Implementation of Security Council Resolution on Women, Peace and Security. UN Women Background Paper for Global Review Meeting.

22 Olsson, Louise and Johan Tejpar (eds.). 2009. Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 - Practices and Lessons learned from Afghanistan. Swedish Defence Research Agency; Whitman, Toby and Jacqueline O'Neill, 2012. Attention to gender increases security in operations: Examples from the North Atlantic Treaty Organization (NATO). The Institute for Inclusive Security.

- Повышение информированности и знаний о конкретных угрозах безопасности.

Путем сбора информации из разнообразных источников среди местного населения (т.е. не только у мужчин), вооруженные силы получают доступ к более широкому кругу знаний. Это повышает информированность о возможных угрозах.

- Поощрение развития с вниманием к гендерным особенностям.

Путем поощрения развития, точнее отвечающего интересам женщин, вооруженные силы повышают свою законность и способствуют стабилизации обстановки. В тех ситуациях, где «завоевать сердца и умы» важно, потому что местное население проявляет враждебность, этот фактор может быть решающим.

- Привлечение большего количества женщин к службе в вооруженных силах.

Привлекая к службе больше женщин, вооруженные силы могут рассчитывать на большой источник опыта и охватить более широкие слои населения.

Национальные планы действий – эффективные инструменты для лучшей систематизации этих методов и выбора мер, необходимых для достижения более высокой эффективности военных операций.



3.

ОБСЕ и РЕЗОЛЮЦИЯ 1325

3. ОБСЕ и РЕЗОЛЮЦИЯ 1325

По состоянию на сентябрь 2014 г., 27 государств-участников ОБСЕ приняли Национальные планы действий по реализации повестки «Женщины, мир и безопасность».²³ Некоторые страны – Швеция, Норвегия, Финляндия, Дания, Австрия, Нидерланды, Швейцария, Великобритания и Италия приступили к реализации уже второго плана.

ОБСЕ может быть полезной государствам-участникам с разных сторон в том, что касается разработки или пересмотра Национальных планов действий. Она является главным региональным инструментом раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, кризисного управления и постконфликтной реабилитации. Данная повестка является центральным звеном в концепции ОБСЕ о всеобъемлющей безопасности. Учет интересов как женщин, так и мужчин в построении мира и безопасности на политическом, экономическом и социальном уровне насущно необходим в целях достижения устойчивого мира, экономического процветания и долгосрочной безопасности.

По этой причине ОБСЕ создала свою собственную политическую структуру, чтобы помочь государствам-участникам в реализации Резолюции 1325, и тем самым охватила все четыре принципа Резолюции 1325 – участие, предотвращение, защита и помощь и восстановление,

²³ Австрия (2007, обновленный план 2012); Бельгия (2009); Босния-Герцеговина (2010); Великобритания (2011, обновленный план 2012); Германия (2012); Грузия (2011); Дания (2005, обновленный план 2008); Исландия (2008, обновленный план 2013); Ирландия (2011); Испания (2007); Италия (2010); Канада (2010); Кыргызстан (2013); Литва (2011); Бывшая Югославская Республика Македония (2013); Нидерланды (2007, обновленный план 2011); Норвегия (2006, обновленный план 2011); Португалия (2009); Сербия (2011); Словения (2011); Соединенные Штаты (2011); Финляндия (2008, обновленный план 2012); Франция (2010); Хорватия (2011); Швейцария (2007, обновленный план 2010); Швеция (2006, обновленный план 2009); и Эстония (2010)

в т.ч. миротворчество и судебное преследование.²⁴

Основываясь на этих принципах, исполнительные структуры ОБСЕ, институты и полевые операции неустанно работают над более четкой реализацией Резолюции 1325 как в самой организации, так и в государствах-участниках ОБСЕ. В том числе и настоящее исследование – это часть постоянной и конкретной помощи ОБСЕ в разработке Национальных планов действий. Некоторые структуры, как, например БДИПЧ (Бюро демократических институтов и прав человека) и полевые операции ОБСЕ в Сербии, Кыргызстане, Казахстане, Черногории и Косово, приняли непосредственное участие в разработке Национального плана действий или других планов путем налаживания диалога с различными заинтересованными сторонами, консультируя министерства о том, как учредить структуры для процесса составления Национальных планов действий, или помогая составлять рекомендации или руководства о том, как разработать Национальный план действий.

Кроме того, вместе с местными партнерами ОБСЕ инициирует и ведет проекты по расширению прав и участия женщин в постконфликтных ситуациях, а также по укреплению компетенций и знаний в области гендерных вопросов на местном уровне.

24 Среди наиболее важных политических документов ОБСЕ: МС.DEC/14/04 2004 План действий ОБСЕ по продвижению гендерного равенства, МС.DEC/14/05 Женщины при предотвращении конфликтов, кризисном управлении и постконфликтной реабилитации, МС.DEC/15/05 Предотвращение и противодействие насилию в отношении женщин, МС.DEC/3/11 Элементы конфликтного цикла в связи с укреплением возможностей ОБСЕ по раннему предупреждению, раннему действию, налаживанию диалога и посредничеству, а также постконфликтной реабилитации, и МС.DEC/8/13 Мелкое и легкое вооружение и запасы обычных боеприпасов, с учетом резолюций № 2106 (2013) и 2122 (2013) Совета Безопасности ООН.

Пример работы ОБСЕ в Кыргызстане

В связи с событиями в июне 2010 г. и ролью женщин как во время, так и после насилия, Центр ОБСЕ в Бишкеке решил поддержать учреждение так называемых Женских инициативных групп, целью которых была работа над расширением прав и участия женщин путем укрепления их компетенций в области предупреждения и разрешения конфликтов. Женские инициативные группы стали попыткой поддержать существующие ресурсы и усилия.

Женщины-участницы таких групп приняли деятельное участие в июньских событиях, оказывая помощь всем группам, что стало возможным благодаря той репутации, которой они пользовались в разделенном обществе. Теперь в составе Женских инициативных групп находятся 95 участниц в трех провинциях; в основном они работают как координационные центры в своих сообществах, помогая им наладить отношения с государством и местными органами. Одним из главных партнеров является полиция. Женские инициативные группы имеют дело с проблемами гендерного насилия, ранними браками (информируют население), традицией похищения невесты, незарегистрированными младенцами, интеграцией проблемных семей, школьным образованием и гуманитарной помощью. В 2012 г. Центр ОБСЕ поддержал инициативу, в рамках которой лидеры-мужчины сотрудничали с Женскими инициативными группами по вопросу о привлечении женщин к принятию решений.

Кроме того, ОБСЕ разработала руководства и справочники для ключевых лиц, задействованных в создании, реализации и мониторинге Национальных планов действий.

Например, в 2013 г. Отдел ОБСЕ по гендерным вопросам выпустил публикацию *Enhancing Gender-Responsive Mediation* (Укрепление посредничества с учетом гендерных аспектов), в которой предоставляется практическое руководство для посредников, участвующих в официальных мирных переговорах, о том, как включать женщин в обсуждение, и каким образом интегрировать гендерные вопросы в процедуру посредничества. БДИПЧ, совместно с Женевским Центром Демократического Контроля Вооруженных Сил (DCAF) и Международным Учебно-Исследовательским Институтом ООН за продвижение женщин (UN-INSTRAW) разработали справочник «Гендер и Реформа в секторе безопасности». В качестве дополнительных материалов к этому справочнику, DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ и Отдел ОБСЕ по гендерным вопросам разработали серию инструкций «Интеграция гендерных вопросов в системы внутреннего полицейского надзора», «Интеграция гендерной перспективы во внутренний надзор в вооруженных силах» и «Интеграция гендерных вопросов в систему надзора в секторе безопасности, осуществляемого парламентскими адвокатами и национальными органами по правам человека». Серия была опубликована в 2014 г.²⁵

ОБСЕ также предлагает курсы и тренинги по реализации Резолюции 1325 для должностных лиц, гражданских и военных служащих, а также для представителей гражданского общества. БДИПЧ продолжает вести тренинги по модулям Справочника «Гендер и Реформа в секторе безопасности», упомянутом выше. На основе руководящей записки по вопросам посредничества с учетом гендерных аспектов, Отдел ОБСЕ по гендерным вопросам и Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов в настоящее время разрабатывают семинар-тренинг по посредничеству с учетом гендерных аспектов для посредников высшего уровня и Специальных Представителей ОБСЕ.

Действуя через свой военный орган, Форум по Сотрудничеству в сфере безопасности,

25 См. <http://www.dcaf.ch/Publications/Guidance-Notes-on-Integrating-Gender-into-Security-Sector-Oversight>

и, в частности, в рамках Кодекса поведения в отношении военно-политических аспектов безопасности, ОБСЕ выступает в качестве фасилитатора по обмену информацией по повестке дня «Женщины, мир и безопасность», в том числе по Национальным планам действий и другим национальным стратегиям. Содействие региональному сотрудничеству и обучение через обмен опытом в сфере разработки и реализации Национальных планов действий – одна из приоритетных задач, стоящих перед Отделом ОБСЕ по гендерным вопросам при Канцелярии Генерального Секретаря ОБСЕ. В связи с этим был запущен проект регионального сотрудничества, благодаря которому среднеазиатские страны смогут воспользоваться примером разработки и реализации Национальных планов действий в западно-балканских странах, а также поучиться опыту создания региональной сети.

С помощью своих исполнительных структур, в том числе полевых операций, ОБСЕ учредила сеть гендерных координаторов, которые работают над реализацией широкой концепции безопасности ОБСЕ, в которую войдет и повестка «Женщины, мир и безопасность». В состав Специальной миссии мониторинга ОБСЕ по Украине, отправленной туда в марте 2014 г., входит и постоянный советник по гендерным вопросам, который инструктирует сотрудников миссии о том, как следует решать гендерные вопросы в их повседневной работе, а также устанавливает связи с женскими организациями в стране.

4.

Национальные планы действий в государствах-участниках ОБСЕ: анализ, рекомендации и лучшие практики

4. Национальные планы действий в государствах-участниках ОБСЕ: анализ, рекомендации и лучшие практики

В данной главе предлагается анализ Национальных планов действий, принятых в 27 государствах-участниках ОБСЕ. В первой части содержатся общие замечания и рекомендации о технических аспектах Национальных планов действий. Во второй дается более подробный анализ содержания этих планов с использованием четырех опорных принципов Резолюции 1325 в качестве категорий. По каждому принципу предлагаются некоторые рекомендации и примеры лучших практик на основе существующих планов.

4.1 Общие выводы по содержанию и техническим аспектам Национальных планов действий

Рассмотренные здесь Национальные планы действий попадают в две категории: Планы, полностью соответствующие структуре и принципам Резолюции 1325 и содержащие собственные интересы и приоритеты, которые необходимо реализовать на местном, национальном и международном уровне согласно принятым принципам; и планы, в которых за отправную точку берутся эти три уровня – местный, национальный и международный, а политика и приоритеты в отношении Резолюции 1325 даются по каждому уровню.

Сосредоточенность на внешних и внутренних элементах

Предыдущие исследования и их результаты показывают, что в планах необходимо учитывать как внутренние, так и международные элементы, так как они дополняют друг друга.

Если нет опытной женской команды в стране, невозможно найти компетентных кандидаток на какие-либо международные должности. Сохранение национальных способностей и компетенций по повестке «Женщины, мир и безопасность» и интеграция гендерных вопросов во все внутренние дела будет способствовать укреплению этой повестки как у себя дома, так и за рубежом.

В изученных Национальных планах действий некоторые государства-участники больше внимания уделили внешней деятельности – например, отправке миротворческих сил и оказанию донорской помощи, в то время как в тех странах, которые только что пережили конфликт на своей территории, заметно стремление больше внимания уделять внутренним вопросам. Однако необходимо помнить о том, что принимаемые меры должны быть сбалансированы.

Сотрудничество с гражданским обществом и другими партнерами

С момента появления повестки «Женщины, мир и безопасность» сотрудничество между государством и гражданским обществом стало залогом развития. То же касается и Национальных планов действий. Те планы, которые составляются без широкого процесса консультаций на общенациональном уровне, либо принимаются исключительно под давлением извне, вряд ли будут эффективными.²⁶ Однако важно признать, что многие правительства сочтут трудной задачу сотрудничества с гражданским обществом; кроме того, в государствах-участниках ОБСЕ приняты очень разные традиции в отношении обсуждения решений с партнерами из гражданского общества. Установление четких правил в отношении того, как такое сотрудничество должно вестись, может гораздо лучше удовлетворить интересы всех сторон:

26 National Action Plan Monitoring and Evaluation Toolkit, Institute for Inclusive Security 2013

- Партнеры из гражданского общества отбираются на прозрачной основе;
- Путем консультаций необходимо установить четкие параметры и роли партнеров в разработке Национальных планов действий;
- Наконец, нужно четко установить, в какой момент, по каким вопросам и насколько широко должны проводиться консультации с гражданским обществом.

Почти во всех из изученных здесь Национальных планов действий отмечено, что то или иное сотрудничество с гражданским обществом имело место. Тем не менее, очень трудно оценить в какой степени были учтены рекомендации и интересы гражданского общества. В отчете Европейского Центра по Взаимодействию в области Миростроительства (EPLO) за 2013 г. говорится, что Национальные планы действий, составленные при участии гражданского общества, выполняются гораздо лучше.²⁷

Образец лучшей практики:

В Ирландии провели широкую работу с организациями гражданского общества, чтобы составить свой Национальный план действий. В этом процессе были проведены консультации с разными заинтересованными сторонами, в том числе с женщинами, пострадавшими от конфликта (например, из Судана, Демократической Республики Конго и Либерии), ныне проживающими в Ирландии, а также с женщинами, пострадавшими в ходе конфликта в Ирландской Республике и в Северной Ирландии. Затем были проведены перекрестные занятия с женщинами из Либерии, Тимор Лесте и Северной Ирландии, которые внесли свой богатый и разнообразный вклад в Ирландский Национальный план действий.

27 EPLO. UNSCR 1325 in Europe: 20 Case Studies of implementation (2013); EPLO. 2013. Joining the dots: from national to European level implementation of UN SCR 1325.

Помимо работы с гражданским обществом, в ряде стран при разработке собственных планов были учтены также Национальные планы действий и опыт других стран. Несколько государств-участников подключились к твиннинг-проектам, в рамках которых вместе с другой страной работали над составлением Национальных планов действий, и тем самым могли делиться опытом и учиться друг у друга.

Финляндия начала сотрудничать с Кенией, Непалом и Афганистаном в деле составления их Национальных планов действий. В частности, с Афганистаном состоялся ряд совместных заседаний в обеих странах, а также обмен результатами и опытом разных стран.

Австрия предлагает «активную поддержку странам-партнерам по подготовке Национального плана действий по реализации Резолюции 1325» (Австрийский Национальный план действий II, стр. 15).

Грузия заключила сотрудничество с UN Women с целью подготовки женщин-посредников под эгидой своего Национального плана действий, и работала с женщинами-руководителями организаций гражданского общества в рамках инициатив по мирному строительству из Абхазии, Грузии и Южной Осетии. У них есть дальнейшие планы по подготовке двух женщин к участию в Женевских переговорах.

Механизмы координации

Третий важный аспект развития, реализации и анализа Национальных планов действий касается роли и функции механизма координации. Такой механизм подразумевает, например, учреждение координирующего органа, проведение регулярных встреч, и т.д. В большинстве государств ответственным за осуществление такой координации решили назначить то или иное министерство – например, министерство иностранных дел, министерство обороны или министерство, занимающееся вопросами гендерного равенства. Выбор наиболее подходящего ответственного министерства – важное решение, учитывая, что исторически

министерства обороны или иностранных дел имеют гораздо большее влияние, чем министерства по делам женщин или семьи.

Роль общего координатора совершенно необходима, чтобы подталкивать работу вперед. Поскольку повестка «Женщины, мир и безопасность» широка и постоянно эволюционирует, есть необходимость распространять и закреплять знания об этой повестке среди разных отделов министерств, а также обеспечивать сотрудничество между разными органами. Важна непрерывная передача знаний и мотивация сотрудников. В нескольких государствах отметили, что у координатора трудная роль, и на нее нужно выделять достаточно ресурсов, а не просто навешивать на кого-то очередную функцию.

Как было подчеркнуто некоторыми странами, с выбором подходящих партнеров по сотрудничеству могут возникнуть трудности (как на уровне гражданского общества, так и на уровне правительства). Иногда это связано с действительным отсутствием адекватных партнеров, но может быть вызвано также отсутствием информации о повестке «Женщины, мир и безопасность» в управляющих органах того или иного государства. Координация мер по внедрению повестки «Женщины, мир и безопасность» насущно необходима для эффективной работы со всеми нужными партнерами.

Государства-участники выбрали разные способы координации всех усилий в процессе создания и реализации своих Национальных планов действий. Говоря о позитивном результате этих координационных усилий, многие государства отмечают, что были заключены новые союзы и завязаны контакты и сотрудничество между разными правительственными органами и гражданским обществом.

Образец лучшей практики

В Сербии были созданы два новых институциональных механизма по надзору за выполнением Национального плана: Политический совет – это высокопоставленный орган по контролю за реализацией плана и отчетности, и межотраслевой Координирующий

орган, ответственный за реализацию плана. Такие органы способны наладить хорошую координацию всех действий.²⁸

Базовый анализ

Прежде чем приступить к составлению Национального плана действий, полезно собрать информацию о проблемах женщин, мира и безопасности и о тех мерах, которые уже были предприняты разными правительственными структурами и другими органами. Такая мера поможет избежать дублирования задач и создаст общую базу и знаний между разными ведомствами. Более того, базовую информацию, например, о количестве женщин, занятых в полиции, вооруженных силах и других правительственных структурах необходимо собрать для того, чтобы иметь возможность оценить прогресс в осуществлении плана. Однако, если ресурсы или время не позволяют это сделать в ходе составления Национального плана, такую информацию можно также собрать путем нескольких избранных индикаторов, которые спустя какое-то время послужат отправной точкой и дадут представление об имеющихся тенденциях.

Стоит отметить, что лишь в очень немногих из рассмотренных Национальных планов четко сообщается о количестве женщин, занятых в разных секторах, или о том, как обычно происходит продвижение женщин или их интересов, из-за чего мониторинг этого вопроса сильно осложняется.

Образец лучшей практики

В Боснии и Герцеговине есть список женщин (и процентное соотношение), представленных в разных государственных ведомствах и в секторе безопасности. Благодаря этому гораздо легче контролировать ситуацию и установить, заметен какой-то прогресс по вопросу участия женщин в официальных структурах, или нет.

28 Интервью с Драганом Кнезевичем, Сербское Управление Гендерного Равенства, 20 февраля 2014

Четкие линии ответственности

Чаще всего ответственность за исполнение или контроль над определенным элементом плана возлагается на то или иное государственное министерство. Информация о том, кто выполняет то или иное задание в министерстве, в идеале, должна быть доступной тем, кто об этом спрашивает, чтобы обеспечить устойчивую коммуникацию между разными сторонами. Иерархию министерств также следует учитывать при распределении общей ответственности за Национальный план действий, чтобы убедиться в том, что ведущая роль отводится тому министерству, которое лучше всего сможет координировать все действия.

Анализ 27 Национальных планов показал, что чаще всего ответственность за ту или иную задачу возлагается на определенное министерство. Однако есть и примеры планов, где выполнение таких задач возлагается на «правительство» государства-участника. Такое размытое распределение обязанностей затрудняет процесс выявления и установления контактов со сторонами, ответственными за Национальный план действий, а также контроля и оценки выполнения плана.

Бюджет

Для составления, соблюдения и реализации Национальных планов действий необходим целый ряд мер:

Необходимо координировать собрания; писать отчеты; проводить обучение сотрудников; проводить обследование особых нужд женщин в уязвимых ситуациях, и т.д. На выполнение этих задач нужны ресурсы. Вот почему совершенно необходимо выделять бюджетные средства на задачи, прописанные в Национальном плане действий.

Как показало данное исследование, практически ни один Национальный план не был обеспечен специально выделенными бюджетными средствами. Отсутствие ресурсов означает, что реализация Национальных планов видится как еще одна задача, которую нужно выполнить имеющимися человеческими и финансовыми ресурсами, из-за чего существенно страдает ее реализация.

Образец лучшей практики:

Нидерланды предоставили анализ специально выделенных финансовых ресурсов на мероприятия в рамках Резолюции 1325, а также анализ по некоторым основным получателям этих средств.

Реализация, мониторинг и оценка

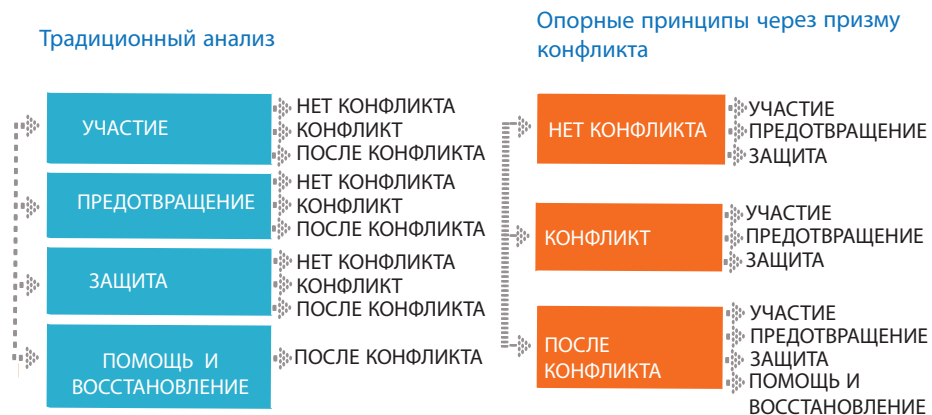
Реализация

Как уже ранее отмечалось в данном исследовании, в Резолюции 1325 принято выделять четыре опорных принципа: участие, предотвращение, защита и помощь и восстановление. Слово «опорный», однако, наводит на мысль, что это должны быть четыре отдельные структуры, работающие независимо друг от друга. Между тем, это ошибочное мнение, так как отношения между этими принципами многослойные и комплексные, и между ними существует множество взаимных связей, как отмечено, например, в Австралийском Национальном плане действий.²⁹ Действительно, Резолюция 1325 призывает к действию по 13 разным направлениям, в том числе по интеграции гендерных аспектов в миротворческие операции, по делам внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), предотвращению сексуального насилия, и т.д.

²⁹ В Австралийском Национальном плане опорные принципы называются «тематическими направлениями», и к ним было добавлено пятое – нормативное. См. http://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/aus_nap_on_women_2012_2018.pdf

Стратегии реализации, выявленные в нескольких Национальных планах, изученных в рамках данного исследования, отражают взаимосвязанность этих принципов. Предложенные цели оказалось трудно перевести на язык конкретных действий, так как предлагаемые действия не могут полностью вписаться в какой-то один принцип, из-за чего размываются границы того, что необходимо сделать в рамках соблюдения каждого из принципов. В результате такой путаницы в связи со структурой принципов, некоторые из 13 направлений игнорируются чаще других, в то время как другие – например, принцип участия – по всей видимости, гораздо проще осуществимы. Естественно, государствам-участникам необходимо приспособить направления, заложенные в Национальные планы, к местным условиям, однако в результате смешения действий в рамках каждого принципа, к сожалению, выпадают такие направления, которые, несомненно, было бы полезно развивать дальше. Одним из таких направлений является предотвращение конфликта: многие страны, в которых конфликта нет, склонны игнорировать разработку профилактических механизмов.

Одна из возможностей устранить путаницу в связи с этими принципами – посмотреть на них под иным углом зрения: отсутствие конфликта, конфликт и постконфликтная ситуация. Эта структура оставляет возможность для интеграции четырех принципов, но и, возможно, будет способствовать более четкому распределению задач и определению необходимых мер, как это предлагается на следующей схеме:



Мониторинг и оценка

Цель системы мониторинга, оценки и отчетности – укрепить институциональные компетенции с целью контроля над ходом и эффективностью выполнения плана. Государства, ратифицировавшие или присоединившиеся к CEDAW, обязаны представлять регулярные отчеты о мерах, предпринимаемых с целью соблюдения Конвенции, в т.ч. новой Рекомендации № 30, касающейся вопросов безопасности. Однако у Резолюции 1325 такого формального механизма мониторинга нет.

Чтобы помочь процессу мониторинга и отчетности о ходе выполнения Резолюции 1325, в последнее время стали обращать внимание на разработку таких показателей, которые помогли бы оценить прогресс и те направления, которые все еще нуждаются в улучшении. Например, Генеральная Ассамблея ООН и ЕС, в попытке усилить мониторинг и оценку Национальных планов действий, с этой целью выработали собственные списки показателей. Государства-участники призываются адаптировать их, исходя из собственных нужд, и/или разработать собственный набор показателей, с помощью которого можно было бы регулярно пересматривать и обновлять Национальные планы действий. Это, в свою очередь,

способствовало бы отчетности о прогрессе и предпринятых мерах по реализации повестки «Женщины, мир и безопасность». Это, возможно, помогло бы также улучшить сбор данных, усилить меры, предусмотренные в Национальном плане, а также помочь в управлении и в преодолении трудностей в ходе реализации. Отчеты о Национальных планах действий должны производиться регулярно, как это делается в отношении обязательств, выполняемых в рамках CEDAW.

Отчеты о проделанной работе и оценке должны быть публичными. В некоторых государствах-участниках (например, в Швейцарии и Канаде) принято обязательное условие – отчитываться о проделанной работе перед парламентом, и другим государствам рекомендуется рассмотреть возможность принятия такой практики.

Образец лучшей практики:

Босния и Герцеговина сотрудничали с Институтом инклюзивной безопасности (Institute for Inclusive Security) с целью развития своих компетенций в области мониторинга и оценки, и в корне пересмотрели свою практику от первого ко второму Национальному плану действий. Что касается второго Национального плана действий, в нем заложены следующие цели:

Будет создана простая и эффективная система мониторинга и оценки. Система определит:

- Методы и протоколы сбора данных.
- Структуру сбора данных и актуализации данных (в т.ч. информацию о том, кто собирает данные, кто владеет ими и источники данных).
- Надлежащие механизмы отчетности (в т.ч. формы отчетности, периодичность отчетов и другие формы коммуникации между участниками процесса касательно

реализации Национального плана действий).

Цели

В изученных в рамках настоящего исследования Национальных планах действий иногда было трудно понять, каким образом разные конкретные действия связаны с задачами и целями. В определенной степени это объясняется упомянутой путаницей, вызванной тем, как переплетаются между собой разные опорные принципы. Есть и примеры действий, которые кажутся не связанными с целями, ради которых предпринимаются. Более того, часто не заметно четкое разделение между материальными и измеримыми целями и теми, которые труднее достичь, но которые не менее важны (например, изменение мировоззрения и поведения). Имеет смысл включить измеримые цели, потому что «то, за что нужно отчитаться, будет выполнено», но Национальные планы действий должны быть амбициозными и включать в себя также нематериальные задачи, чтобы можно было охватить все реформы, которых требует повестка «Женщины, мир и безопасность».

Кроме того, анализ показал, что в Национальных планах нередко смешиваются краткосрочные и долгосрочные цели.

Государства-участники должны проводить четкие различия между конкретными целями, выполнимыми за определенный срок, и теми, которые рассчитаны на более долгосрочную перспективу.

4.2 Анализ содержания четырех опорных принципов

Анализируя Национальные планы действия, важно понять, что они отличаются друг от друга по содержанию и приоритетам, так как составляются с учетом национального

контекста. Влияние на них оказывают также различные этапы дискуссий, которые последовали за принятием резолюций ООН после Резолюции 1325. Поэтому планы, составленные в разное время, отличаются естественным образом. В центре настоящего исследования – самые последние версии Национальных планов действий в регионе ОБСЕ и используемая в них терминология в отношении опорных принципов Резолюции 1325: участие, предотвращение, защита и помощь и восстановление (в т.ч. построение мира и судебное преследование).

4.2.1 Участие

Резолюция 1325 об участии

Закрепляет важную роль женщин в предотвращении и разрешении конфликтов и в миротворчестве, и подчеркивает важность равного и полноценного участия во всех действиях по поддержанию и продвижению мира и безопасности и необходимость усилить их роль в принятии решений по предотвращению и разрешению конфликтов.

«Настоятельно призывает государства-члены обеспечить более

активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках

национальных, региональных и международных институтов и механизмов

предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов».

Расширение полноценного участия женщин во всех процессах, касающихся мира и конфликта – это краеугольный камень Резолюции 1325. Принцип участия – это сквозная тема, в том числе касающаяся привлечения женщин к службе в полиции и вооруженных силах, а также их участия во всех процессах мира и безопасности. Тем более, что это их фундаментальное демократическое право. Более активное участие женщин в процессах принятия решений,

управлении и официальных социально-политических структурах – вот главная задача гендерного равенства, не ограничивающаяся одними конфликтными ситуациями.

В исследованиях, посвященных политической деятельности женщин, принято различать описательное представительство, содержательное представительство и символическое представительство.³⁰ Описательное представительство – это степень участия женщин в разных мирных и конфликтных процессах; другими словами, это подсчет числа задействованных женщин. Содержательное представительство – это результаты их участия, отражающиеся в повестке дня и политических решениях, и его намного сложнее измерить. Символическое представительство касается законности этих процессов, которые, как считается, укрепляются благодаря расширению участия в них женщин. Эти разные категории представительства будут использованы в анализе всех опорных принципов.

Выводы и рекомендации

В тексте всех Национальных планов действий содержатся четкие идеи о расширении участия женщин, другими словами, о расширении их описательного представительства. Некоторые государства поставили конкретные задачи по участию женщин в политике или вооруженных силах, что также немаловажно. Однако, когда доходит до конкретных действий – т.е. каким образом будет расширяться участие женщин, язык этих текстов нередко становится менее четким.

Очевидно, считается, что увеличение количества женщин, участвующих в мирных и конфликтных переговорах, автоматически приведет к улучшению ситуации и учету всех вопросов, касающихся женщин. Вот почему в Национальных планах действий понятия

30 Dahlerup and Freidenvall 2010

«участие женщин» и «представление женских точек зрения» часто ошибочно понимаются как равнозначные вещи, хотя это не одно и то же. Другими словами, описательное представительство принимается как то же самое, что и содержательное представительство.

В нескольких Национальных планах действий были поставлены цели по расширению участия женщин, однако многие из конкретных предложенных действий направлены скорее на увеличение числа и использования гендерных советников. Но этого не достаточно. Гендерные советники могут предоставлять информацию и консультации по гендерным вопросам, и тем самым внедрять гендерные концепции в принимаемые политические решения. Однако эти советники далеко не всегда сами являются женщинами, как это часто считают во многих государствах. Более того, гендерные советники могут и не суметь расширить участие женщин в разных мирных процессах или обеспечить адекватное представление всего разнообразия женских взглядов. Как показывает исследование Ольсона и Тейпара (Olsson and Tejpar)³¹, ответственность за увеличение числа женщин и гендерной концепции в разные задания не может возлагаться единственно на гендерных советников – в конце концов, это должно быть на ответственности руководителей.

Говоря в целом, Национальные планы действий подтверждают, что продвижение полноценного участия женщин во всех делах, касающихся мира, безопасности и конфликта, требует активного участия гражданского общества. Организации гражданского общества играют важную роль в информировании женщин об их правах, предоставлении информации о проблемах женщин, поощряют их участие, дают возможности для наращивания компетенций, и т.д. Во многих Национальных планах действий это признается, хотя и остается неясным, в какой степени это реализуется на практике в плане реального сотрудничества. Такую связь между признанием важности организаций

31 Olsson and Tejpar 2009

гражданского общества и практическим сотрудничеством между государственными органами и негосударственными организациями необходимо исследовать дополнительно, так как этот вопрос важен для выполнения Резолюции 1325 и последующих резолюций.

Всего несколько государств-участников (например, Босния и Герцеговина, Сербия) предоставляют данные о количестве женщин, которые в настоящее время задействованы на разных уровнях управляющих структур и в силах безопасности. Такая базовая информация имеет первостепенное значение для работы, так как с ее помощью можно отследить прогресс в деле расширения участия женщин.

В очень немногих Национальных планах действий запланировано создание списков потенциальных кандидатур женщин на серьезные должности, а между тем такие списки могут понадобиться тогда, когда должности окажутся вакантными.

Образец лучшей практики:

Финляндия (Национальный план действий 2012-2016) перечисляет конкретные шаги, которые можно предпринять с целью расширения участия женщин:³²

- В рамках той демократической помощи, которую Финляндия оказывает на международном и местном уровне, необходимо учитывать право на декретный и семейный отпуск;

32 См.: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=98322&GUID={3DAB961C-AE41-42D3-99CB-4BE77BA8941D}>

- В условиях кризисного регулирования и других международных задач, касающихся мира:
 - процесс трудоустройства должен быть прозрачным;
 - должностные инструкции должны быть написаны нейтральным гендерным языком;
 - женщин нужно поощрять и выдвигать на руководящие должности.

4.2.2 Предотвращение

Этот опорный принцип охватывает как предотвращение вооруженного конфликта, так и предотвращение сексуального и гендерного насилия в отношении женщин и девочек. Несколько резолюций, последовавших за Резолюцией 1325, посвящены конкретно сексуальному насилию в условиях конфликта, признавая его как особо гнусное преступление. Таким образом, в данном параграфе мы сначала обратимся к теме предотвращения конфликта, а затем к теме предотвращения сексуального насилия.

Предотвращение конфликтов

Примеры резолюций Совета безопасности о предотвращении конфликтов:

«Вновь подтверждая важную роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и в миростроительстве»... Резолюция 1325 (2000)

«Будучи глубоко обеспокоен также сохраняющимися препятствиями и проблемами, не позволяющими женщинам в полной мере участвовать в предотвращении и урегулировании конфликтов...» Резолюция 1820 (2008)

«вновь заявляет о потребности в полном, равноправном и эффективном участии

женщин на всех этапах мирных процессов, учитывая их жизненно важную роль в деле предотвращения и разрешения конфликтов и в миростроительстве...» Резолюция 1889 (2009)

Предотвращение насильственного конфликта и его повторения требует комплексного подхода к безопасности. В ОБСЕ предотвращение конфликта связано с созданием безопасности и стабильности обществ в военно-политической, экономической, экологической сфере и в области прав человека, а также с обращением к коренным причинам конфликта в качестве профилактической меры. К предотвращению конфликта относится также раннее предупреждение, меры по укреплению доверия, налаживание диалога, превентивная дипломатия и процедуры посредничества. Предотвращение конфликта – важный процесс для поддержания мира и безопасности, миротворчества и миростроительства во всех обществах. Вовлекая женщин во все эти процессы, можно учесть права, возможности и интересы всего населения, тем самым способствуя стабильности и безопасности.

Выводы и рекомендации

Учитывая огромные преимущества работы по предотвращению конфликта, с сожалением приходится констатировать, что в Национальных планах действий почти ничего нет об участии женщин и включении гендерной концепции в предотвращение конфликта. Несомненно, это самый слабо разработанный аспект. Среди государств-участников ОБСЕ есть несколько сильнейших мировых держав, так что в связи с тем, что в своих Национальных планах они не учли роль женщин и гендерных вопросов в предотвращении конфликтов, пропадает огромный потенциал для миростроительства.

Предотвращение конфликтов – широкая область, но у государств-участников в распоряжении есть ряд конкретных мер, либо на национальном уровне, либо в рамках их партнерства с ОБСЕ, - от включения женщин и гендерной концепции во внутренние структуры

безопасности (их реформу) до вовлечения женщин в меры по укреплению доверия, процедуры посредничества или контроль над вооружениями. Все это традиционные для ОБСЕ направления деятельности. Очень немногие государств четко сформулировали некоторые из этих мер и роль в них женщин (например, США и Грузия). Но даже в тех случаях, когда в Национальных планах предотвращение конфликта выделяется как приоритетное направление, конкретные предлагаемые меры чаще всего сосредоточены вокруг защиты или участия.

Для того, чтобы определить конкретные меры в контексте работы по предотвращению конфликтов, также будет полезным проконсультироваться с Генеральной Рекомендацией CEDAW 30, которая рекомендует следующее:

- (a) Укрепить и поддержать формальное и неформальное участие женщин в предотвращении конфликтов;
- (b) Обеспечить равноправное участие женщин в национальных, региональных и международных организациях, а также в неформальных, местных и общинных процессах, связанных с превентивной дипломатией;
- (c) Создать системы раннего предупреждения и принять меры гендерной безопасности, чтобы предотвратить нарастание гендерного насилия и других нарушений прав женщин;
- (d) Внедрить гендерные показатели и данные для сравнительной оценки в основы управления результатами системы раннего предупреждения;
- (e) Разобраться с гендерными последствиями международного перемещения вооружения, особенно мелкого и незаконного, в том числе путем ратификации и выполнения договора о торговле оружием (2013).

Предотвращение конфликта – это еще одна область, где сотрудничество с гражданским обществом может оказаться очень важным. Гражданское общество, в том числе женские организации, может знать о потенциальных угрозах миру, о которых может не знать правительство, пока не станет слишком поздно. Особенно важно то, что меры по предотвращению конфликта могут потребовать от населения обязательств по сохранению мира, а такое обязательство не «спускается» сверху, оно не может исходить от одних лишь государственных органов. Меры по предотвращению конфликта, в которых участвуют одни лишь элитные классы общества и игнорируются простые люди, вряд ли будут успешными.³³ На ранней стадии усилия по предотвращению конфликта должны начаться с информирования населения в целом, а затем нужно перейти к определению практических превентивных этапов, привлекая к этому как можно более широкие круги населения. Это следует учесть как при составлении будущих Национальных планов, так и при пересмотре уже действующих.

Вместо того чтобы учитывать все вышеупомянутые моменты также и во времена стабильности и мира, государства-участники в своих Национальных планах полностью сосредоточены на мерах по предотвращению конфликта на продвинутой стадии конфликтного цикла, т.е. на поддержании мира. Несмотря на то, что существует явная связь между предотвращением конфликта и миротворчеством, которое необходимо во избежание новой вспышки конфликта, ясно также, что предупреждая конфликты на ранней стадии, мы спасаем жизни и сдерживаем нарастание ненависти. Гораздо труднее восстанавливать и поддерживать мир, когда вспышка насилия уже произошла.

Образцы лучшей практики

У Грузии в ее Национальном плане есть много конкретных рекомендаций о том, как женщины и их интересы могут быть включены в меры по предотвращению конфликтов:

33 <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>

- Включить принципы повестки «Женщины, мир и безопасность» в повестку встреч в рамках Женевских переговоров и в Механизм предотвращения и реагирования на инциденты (IPRM);
- Сотрудничать с международными организациями и гражданским обществом по вопросам подготовки женщин-посредников;
- В целях укрепления мер доверия, поддержать совместное выполнение экономических/торговых, медицинских, образовательных, социальных, культурных, экологических и других проектов с участием населения, проживающего на территориях, разделенных оккупационными линиями, и особенно привлекая к участию женщин и девочек;
- Привлечение средств массовой информации и их активное участие в мирных инициативах и мерах по продвижению мирной культуры (в интересах женщин и детей).

Бельгия уделяет внимание особому положению женщин и детей в контексте незаконной торговли мелким и легким вооружением, поскольку женщины и дети часто оказываются первыми жертвами насилия, совершаемого с помощью этих видов вооружения.³⁴

Финляндия действует на опережение с целью продвижения посредничества и повышения его качества, помимо прочего, обращая внимание на то, чтобы женщины были задействованы на всех уровнях и этапах мирных процессов в соответствии с Резолюцией 65/283 Генеральной Ассамблеи ООН «О посредничестве»:

- стремится наладить такие практики, которые укрепляют и облегчают участие женщин, и сделать все возможное, чтобы все процессы посредничества и

34 См.: http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/women_peace_security_tcm312-66266.pdf

миротворчества проходили с участием высококвалифицированных специалистов в области гендерного равенства, пользуясь ноухау в распоряжении гражданского общества.

- Поддерживает выдвижение женщин на должности международных посредников.

Предотвращение сексуального и гендерного насилия в отношении женщин и девочек

Примеры резолюций ООН о предотвращении сексуального насилия

«подтверждает (...) что принятие действенных мер в целях предупреждения таких актов сексуального насилия и реагирования на них может в значительной мере способствовать поддержанию международного мира и безопасности;...» Резолюция 1888 (2009)

«заявляя о том, что расширение политических, социальных и экономических прав и возможностей женщин, обеспечение гендерного равенства и подключение мужчин и мальчиков к борьбе со всеми формами насилия в отношении женщин имеют крайне важное значение для долгосрочных усилий по предотвращению сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях ...» Резолюция 2106 (2013)

Предотвращение сексуального и гендерного насилия – это важная тема, которая с 2000г. привлекает все более пристальное внимание. Например, предотвращение и защита против такого насилия – главные темы Резолюций № 1820, 1888, 1960 и 2106. На саммите «большой восьмерки» в апреле 2013г. в Лондоне была принята декларация об усилении мер по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта. По инициативе Великобритании появился еще один документ о мерах предотвращения конфликтов – Декларация об обязательстве прекратить сексуальное насилие в ситуациях конфликта. Ее подписали 113 стран-членов, присутствовавших на 68-й Генеральной Ассамблее ООН в

сентябре 2013г. В июне 2014г. состоялся всемирный саммит «Прекращение сексуального насилия в ситуации конфликта» - это было самое представительное собрание по этой теме, в котором приняли участие 1 700 делегатов из 129 стран.

Женщины – главные жертвы сексуального насилия, и поэтому их нужно привлекать к профилактической работе. Однако также важно подключать к этому мужчин и мальчиков, если нужно чтобы меры по предотвращению увенчались успехом.

Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун далее подчеркнул, каким образом сексуальное насилие в конфликтной ситуации возникает по причине гендерной дискриминации и неравенства в неконфликтных условиях: «формы гендерного насилия в военное время зиждутся на домашнем насилии в отношении женщин во многих семьях».³⁵ Идея, высказанная Пан Ги Муном, чрезвычайно важна; она подчеркивает, каким образом повестка «Женщины, мир и безопасность» связана с повседневной работой. Для предотвращения такого насилия нужны долгосрочные стратегии; оно связано с гендерными отношениями в целом.

«Существует взаимосвязь между все более широким распространением гендерного насилия и дискриминации и вспышками конфликта. Например, быстрое распространение сексуального насилия может послужить ранним предупреждением об имеющемся конфликте. Соответственно, попытки искоренить гендерное насилие в долгосрочном плане способствуют предупреждению конфликта, сдерживанию его эскалации и повторного насилия на постконфликтной стадии». Комитет по ликвидации дискриминации

35 Заявление Генерального Секретаря Пан Ги Муна во время ежегодных открытых дебатов по Резолюции 1325, 18 октября 2013 г.

в отношении женщин, Общая Рекомендация №30 «Женщины при предотвращении конфликтов, во время конфликтов и в постконфликтных ситуациях».

Выводы и рекомендации

Конкретные действия, предлагаемые в различных Национальных планах действий с целью предотвращения сексуального и гендерного насилия, сосредоточены, в основном, на обучении и информировании о сексуальном насилии в рамках повестки «Женщины, мир и безопасность». К этой работе подключаются как гражданские, так и военные служащие. Несколько государств дали обещание проводить политику нетерпимости в отношении сексуальной эксплуатации со стороны собственных вооруженных сил.

Политика нетерпимости показывает, что предотвращение сексуального насилия нередко обсуждается как политика сдерживания. Преследование правонарушителей – это другой вопрос, который в последние годы приводится как пример еще одной превентивной меры. (Вероятно, судебное преследование можно также рассматривать в ряду мер по восстановлению, но обсуждается оно и как мера защиты, что еще раз подчеркивает, насколько тесно переплетены различные опорные принципы). Для того чтобы такие политические меры стали эффективными, необходимо широко информировать о возможных последствиях, а для этого нужны долгосрочные стратегии.

Еще одна проблема, выявленная в ходе данного исследования – это то, что в Национальных планах почти ничего нет о том, каким образом государства могут сдерживать конфликтующие стороны (кроме собственных вооруженных сил), не давая им совершать сексуальное насилие. В долгосрочном плане, учреждение Международного Уголовного Суда и других судов, преследующих подобные виды насилия, могло бы произвести сдерживающий эффект. Так или иначе, в настоящее время противоборствующие стороны, по-видимому, могут действовать безнаказанно, и практически не охвачены мерами по предотвращению в рамках повестки «Женщины, мир и безопасность».

Еще одно главное замечание касается того, как в Национальных планах отражена связь между участием женщин и предотвращением насилия. Составители ряда Национальных планов, по-видимому, исходили из того, что если задействовать как можно больше женщин в полиции и вооруженных силах, то тем самым можно предупредить сексуальное насилие в отношении женщин и проституцию. И вновь, как ожидается, усиление описательного представительства (т.е. количества женщин) должно привести к автоматическому улучшению содержательного представительства женщин. Возможно, такое допущение и выглядит заманчиво, но, как показывают последние исследования, такую взаимосвязь нельзя назвать самоочевидной. Как заявляет Оливера Симич, от женщин, участвующих в миротворческих операциях, каким-то образом ожидается, что они сами возьмут на себя ответственность за предотвращение сексуальной эксплуатации и защиту местных женщин от такого обращения.³⁶ Тем самым, фактически, ответственность за предотвращение подобных ситуаций возлагается на женщин-миротворцев, а не на войска участвующих стран, на которые она и должна быть возложена. В то же время, изменение отношения к сексуальному насилию и эксплуатации подразумевает разрешение проблем культурного характера и преодоление структурных препятствий внутри сил безопасности, а это уже гораздо более сложный процесс.

В Национальных планах необходимо учитывать все вышеупомянутые вопросы и четче сформулировать, каким образом нужно предотвращать сексуальное насилие, в том числе включая эту тему в более широкие рамки мер по предотвращению конфликта.

36 Simić 2013:2

4.2.3 Защита

В рамках повестки «Женщины, мир и безопасность» термин «защита» касается сразу нескольких вопросов. Сюда относится защита прав женщин и девочек, общая и специальная защита женщин от конкретных рисков, защита от сексуального и гендерного насилия, а также особые меры защиты, в которых нуждаются перемещенные женщины. Таким образом, данный опорный принцип тесно связан с предыдущими, а также с комплексом помощи и восстановления.

Примеры Резолюций о защите:

Защита прав женщин и девочек

«Призывает всех действующих лиц при согласовании и осуществлении мирных соглашений применить подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе, среди прочего:

(...)

мер, обеспечивающих защиту и уважение прав человека женщин и девочек, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов;...» Резолюция 1325 (2000)

«...будучи по-прежнему глубоко обеспокоенным все еще недостаточным осуществлением повестки дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности, в том числе в таких областях, как защита от ущемлений и нарушений прав человека; возможности женщин играть руководящую роль; ресурсы, которые выделяются на удовлетворение их потребностей и которые позволяют им реализовать свои права; и потенциал и приверженность всех сторон, участвующих в осуществлении резолюции 1325 (2000) и последующих резолюций, направленных на расширение участия женщин и их защиту,...» Резолюция 2122 (2013)

Общая и специальная защита женщин и девочек

«призывает все стороны в вооруженных конфликтах в полной мере соблюдать международно-правовые нормы, применимые к правам и защите женщин и девочек ...»

Резолюция 1325 (2000)

«Напоминая, что международное гуманитарное право гарантирует общую защиту женщинам и детям в рамках защиты гражданского населения во время вооруженных конфликтов и устанавливает для них особую защиту с учетом того, что они могут подвергаться повышенному риску...» Резолюция 1888 (2009) and Резолюция 1960 (2010)

Защита от сексуального и гендерного насилия

«Призывает все стороны в вооруженных конфликтах принимать специальные меры для защиты женщин и девочек от обусловленного половой принадлежностью насилия, особенно от изнасилования и других форм сексуального надругательства и всех других форм насилия, в ситуациях, представляющих собой вооруженный конфликт...»

Резолюция 1325 (2000)

«призывает государства-члены выполнять их обязательства по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении таких деяний, для обеспечения всем жертвам сексуального насилия, особенно женщинам и девочкам, равной защиты в соответствии с законом и равного доступа к судебной системе и подчеркивает необходимость покончить с безнаказанностью в случаях совершения таких актов в контексте реализации всеобъемлющего подхода, нацеленного на обеспечение устойчивого мира, справедливости, установления истины и достижения национального примирения...» Резолюция 1820 (2008)

Подключение гражданского общества к защите от сексуального и гендерного насилия

«Подчеркивает ту важную роль, которую сети и организации гражданского общества, включая женские организации, могут играть в усилении защиты на общинном уровне, ведя борьбу с сексуальным насилием в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях и оказывая потерпевшим помощь в получении компенсации и доступа к правосудию;...» Резолюция 2106 (2013)

Защита и перемещение

«Признавая, что понимание последствий ситуаций вооруженного конфликта для женщин и девочек, в том числе в качестве беженцев и внутренне перемещенных лиц, адекватное и оперативное удовлетворение их особых потребностей и эффективные институциональные механизмы для гарантии их защиты и всестороннего участия в мирном процессе, особенно на ранних этапах постконфликтного миростроительства, могут в значительной мере способствовать поддержанию и укреплению международного мира и безопасности.

Призывает все стороны, участвующие в вооруженных конфликтах, уважать гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев и обеспечивать защиту всех гражданских лиц, проживающих в таких лагерях, прежде всего женщин и девочек, от всех форм насилия, включая изнасилования и другие формы сексуального насилия, и обеспечить полный, беспрепятственный и безопасный доступ к ним гуманитарного персонала;...»

Резолюция 1889 (2009)

Проблемы защиты доминируют в повестке дня «Женщины, мир и безопасность», но не ограничиваются защитой от сексуального и гендерного насилия, как это нередко

предполагается. Все государства-участники ОБСЕ, кроме одного³⁷ ратифицировали Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW). Ратифицировав данную конвенцию, государства взяли на себя обязательство постоянно защищать права женщин и укреплять гендерное равноправие. В рамках повестки «Женщины, мир и безопасность» это означает защищать гендерное равноправие, особые интересы женщин и физическую и психологическую неприкосновенность женщин до, во время и после конфликта. Таким образом, главной отличительной чертой защиты как опорного принципа является то, что она тесно переплетена с другими принципами повестки «Женщины, мир и безопасность».

Тем не менее, такое расширенное толкование защиты пока не получило заслуженное признание в рамках выполнения международной повестки «Женщины, мир и безопасность».

В последнее время стало появляться гораздо больше сведений о сексуальном насилии в ситуации конфликта, поэтому эта тема стала привлекать больше внимания. Это вовсе не должно означать, что и случаи такого насилия участились. Скорее, это говорит о том, что население стало более информированным, и о таких случаях стали чаще заявлять. Кроме того, участвующая информация о случаях насилия может объясняться еще и изменившимися нормами и взглядами, благодаря которым женщины теперь гораздо свободнее могут рассказывать о нападениях на них, не боясь позора и осуждения со стороны общества.

В этой связи важно также заметить, что как правило, считается, что сексуальное насилие в большей степени затрагивает женщин и девочек, чем мужчин. На самом же деле, нам просто неизвестно, сколько мужчин и мальчиков становятся жертвами сексуального насилия, так как жертвы мужского пола еще менее склонны рассказывать о таких

37 Соединенные Штаты подписали эту Конвенцию, но не ратифицировали; Святейший Престол не является стороной CEDAW.

случаях ввиду социальных норм. Вот почему настоятельно необходимо, чтобы стремясь защитить всех от таких преступлений, женщины и мужчины работали вместе.

Важно также понять, что сексуальное насилие в условиях конфликта не происходит с одинаковой частотой во всех видах конфликтов, и что не все бойцы используют сексуальное насилие как военный метод или тактику. Тем не менее, даже если сексуальное насилие не используется как военное оружие, оно может быть распространено широко в других отношениях – как, например, в Северной Ирландии, где был отмечен высокий уровень домашнего насилия во время конфликта, а досмотр с полным раздеванием был одной из форм полового преступления.³⁸

Защита женщин от нарушений прав человека, в том числе сексуального насилия и дискриминации, начинается в мирное время и является залогом устойчивого мира и безопасности в любом обществе. Вовлечение женщин и включение гендерных аспектов в деятельность по предотвращению конфликта – это один из способов убедиться в том, что благодаря мерам по предотвращению их защита будет обеспечена. В ситуации нарастания конфликта и непосредственно в ситуации конфликта, когда рушатся политические, экономические и социальные структуры, нарастает милитаризм и учащаются вспышки насилия, несоразмерно увеличивается и степень незащитности женщин и девочек, а тем самым усиливается и необходимость в их защите. Они гораздо сильнее подвержены риску стать жертвой сексуального и гендерного насилия, сексуальной эксплуатации или торговли людьми. В данной связи нужно отметить также особые интересы женщин и девочек в ситуации перемещения, так как на пути их движения их могут поджидать особые опасности (напр., на контрольно-пропускных пунктах), они могут быть лишены доступа к основным благам, не иметь личных документов, и т.д.

38 Департамент иностранных дел Ирландии: взаимное обучение по Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН

Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов и Верховный Комиссар ООН по делам беженцев опубликовали «Памятку», в которой с учетом гендерных аспектов рассматриваются вопросы перемещения и защиты перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на всех стадиях конфликтного цикла.³⁹ Памятка была разработана для сотрудников полевых операций ОБСЕ, но ее можно применять и к любым (возникающим) ситуациям конфликта и после него. В ней государства-участники смогут найти инструкции о том, каким образом обеспечивать защиту перемещенных групп населения с учетом гендерных аспектов, чтобы позаботиться о включении надлежащих мер в свои Национальные планы.

Выводы и рекомендации

Защита от сексуального насилия в Национальных планах многих стран заявлена как приоритет. Это один из важнейших опорных принципов, судя по тому, на чем в первую очередь решили сосредоточить свое внимание государства-участники. Многие из Национальных планов указывают защиту от сексуального насилия как важную причину для принятия политических решений по повестке «Женщины, мир и безопасность».

Конкретные меры, предлагаемые к защите женщин и девочек от сексуального насилия, нередко очень похожи на меры, предлагаемые в целях предотвращения такого насилия, и часто сосредоточены вокруг информирования собственного персонала и осуществления судебного преследования, а также оказания надлежащей помощи жертвам.

Как и в случае других мер, предлагаемых в Национальных планах, было бы лучше, если бы государства указали, какие из мер защиты рассчитаны на короткий срок, а

39 ОБСЕ/ ВКБ ООН: Памятка о мерах защиты. См.: <http://www.osce.org/cpc/111464?download=true>

какие – на долгую перспективу (напр., меры, призванные изменить такие нормы поведения мужчин, которые ведут к насилию в отношении женщин). Следует также подчеркнуть, что нужно проводить четкое различие между тем, чего можно добиться от армии, а чего можно добиться в плане изменения культурных норм и поведения местного населения.

Еще один аспект, рассмотренный в Национальных планах действий – необходимость в сборе большего количества информации. Правительства нескольких государств намереваются учредить специальные структуры для сбора информации о сексуальном насилии. Показатель, который используется в данном контексте, – это количество случаев сексуального насилия, о которых стало известно, и по которым были приняты меры. И вновь, возможно, эта мера скорее относится к предупредительным, но в долгосрочном плане может усилить защиту.

Что касается доведения дел о сексуальном насилии до суда, вопросам судебного преследования более пристальное внимание уделялось в последних резолюциях Совета Безопасности. Следует заметить, что женщины часто «терялись» между традиционными процессами правосудия (нередко дискриминационными по отношению к ним) и более формализованными судебными системами. Последние тоже оказываются труднодоступными, по причине их сложности, системных структур и требований, и в реальности не охватывают всей территории страны.⁴⁰ Такое понимание все еще не нашло свое отражение в Национальных планах, которые – за несколькими приятными исключениями – часто весьма туманно упоминают о ином судебном преследовании, кроме как в системе Международного уголовного суда. Последний, по понятным причинам, никак не может охватить все случаи полового принуждения в ситуациях конфликта, поэтому, пожалуй, государствам следовало бы подумать о других возможностях и продумать конкретные меры, открывающие женщинам путь к правосудию (напр., специальная помощь жертвам и их защита, юридическая помощь, развитие навыков

40 Департамент иностранных дел Ирландии: взаимное обучение по Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН

сбора и использования судебных доказательств, и т.д.).

Как было сказано, защита женщин от сексуального насилия в ситуациях конфликта является высокоприоритетной в Национальных планах. Однако, вдобавок к этому, некоторые государства-участники в целом признают в своих планах важность защиты прав и интересов женщин на разных стадиях конфликтного цикла или в двустороннем сотрудничестве со странами, пострадавшими от конфликта.

Особым вниманием в этой связи пользуются беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ) и их проблемы.

Примеры лучшей практики

Германия поддерживает Международный уголовный суд, но вдобавок предлагает и ряд других средств укрепления юридической защиты женщин:

- Помощь центральным и местным органам власти в расследовании и судебном преследовании дел о гендерном насилии;
- Помощь в проведении юридических реформ с целью признания изнасилования и других форм гендерного насилия уголовными преступлениями;
- Оказание иностранным судебным органам юридической помощи в уголовных делах о сексуальном насилии и других формах насилия в отношении женщин и девочек, а также в уголовных делах, возбужденных в международных судах против лиц, ответственных за геноцид, преступления против человечества и военные преступления.

В Национальном плане, принятом в **Австрии** указывается в качестве одной из задач предотвращение гендерного насилия и защита интересов и прав женщин и девочек в рамках мирных миссий, гуманитарных операций, а также в лагерях беженцев и ВПЛ. Кроме того, в нем отдается предпочтение оказанию помощи странам, находящимся в

ситуации вооруженного конфликта или в постконфликтной ситуации, которые ставят на первое место защиту и уважение прав женщин.

Соединенные Штаты указывают сотрудничество с гражданским обществом в работе по предотвращению торговли людьми и защите женщин и девочек, оказавшихся ее жертвами;

- Усилить меры по предотвращению торговли людьми и защите ее жертв в зонах, находящихся в ситуации конфликта или пострадавших от кризиса.
- Сотрудничать с международными организациями и/или организациями гражданского общества с целью налаживания стандартных оперативных процедур по предотвращению торговли людьми, особенно среди беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), включая надлежащие меры помощи и процедуры в отношении несовершеннолетних лиц, оставшихся без сопровождения старших, по выявлению потенциальных объектов торговли людьми, и по направлению жертв в соответствующие организации. По необходимости, оказывать поддержку международным организациям и организациям гражданского общества по созданию центров экстренной помощи для жертв торговли людьми.

4.2.4 Помощь и восстановление

Принцип помощи и восстановления касается таких видов деятельности, как оказание гуманитарной помощи и планы по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР). Кроме того, работа над полным восстановлением и, по возможности, достижением более устойчивого мира, также включает в себя вопросы миротворчества и судебного преследования виновных лиц.

Резолюция 1325 о помощи и восстановлении и миротворчестве:

«призывает все стороны в вооруженных конфликтах уважать гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев и

принимать во внимание особые потребности женщин и девочек, в том числе при их проектировании,

(...)

призывает всех действующих лиц при согласовании и осуществлении мирных соглашений применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе, среди прочего:

(a) особых потребностей женщин и девочек в ходе репатриации и расселения, а также в том, что касается реабилитации, реинтеграции и постконфликтного восстановления;

(b) мер, направленных на поддержку местных мирных инициатив, выдвигаемых женщинами, и местных процессов урегулирования конфликтов и на вовлечение женщин в деятельность всех механизмов осуществления мирных соглашений;

(c) мер, обеспечивающих защиту и уважение прав человека женщин и девочек, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов.

(...)

Призывает все стороны, задействованные в планировании разоружения, демобилизации и реинтеграции учитывать разные потребности бывших участников боевых действий женского и мужского пола, не забывая при этом о нуждах зависимых от них лиц;

(...)

особо отмечает, что все государства несут ответственность за то, чтобы положить конец беззаконию и осуществлять судебное преследование лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечества и военных преступлениях, включая преступления, касающиеся сексуального и других форм насилия в отношении женщин и девочек, и в этой связи подчеркивает необходимость обеспечения того, чтобы, когда это возможно, на эти преступления не распространялось действие положений об амнистии...» Резолюция 1325 (2000)

Вовлечение женщин в деятельность по помощи и восстановлению должно стать естественным продолжением той идеи, что конфликты оказывают разное воздействие на женщин, мужчин, девочек и мальчиков. Лица, на себе испытывающие последствия конфликта, лучше всех могут что-то посоветовать и взяться за выполнение принятой политики. Точно так же, решающее значение имеет содержательный вклад женщин в создание демократического и справедливого общества после конфликта. Общество, не берущее в расчет мнения 50% своего населения, не может быть справедливым и демократичным.

Выводы и рекомендации

Помощь и восстановление – это опорный принцип, охватывающий широкий спектр самых разных видов деятельности, которые предлагают государства. Оказание поддержки усилиям в рамках помощи, восстановления и миротворчества – это комплексная работа, требующая многостороннего подхода.

Судебное преследование уже упоминалось ранее; его нередко представляют одновременно

как средство предотвращения и защиты от сексуального насилия, и как средство восстановления справедливости.

В описании действий по оказанию помощи и восстановлению нередко отмечается участие женщин. И вновь, простое вовлечение женщин (описательное представительство) не дает автоматической гарантии, что интересы женщин будут учитываться (содержательное представительство) в планах по оказанию помощи, восстановлению и миротворчеству. А эти процессы, как считается, часто автоматически взаимосвязаны. В действительности, участие женщин – фактор необходимый, но не достаточный для интеграции гендерной концепции в планируемые задачи. Органы власти должны не только разрабатывать политику, но и внедрять ее на практике.

Что касается помощи и восстановления, эти меры нередко представляются в тандеме с заботой об интересах женщин (напр., в случае с лагерями беженцев). Тем самым, кажется, что в такие меры одновременно закладываются задачи защиты. Это не проблема, пока государства стараются не забывать о том, что не должны употреблять такой язык, в котором женщины видятся исключительно как пассивные объекты защиты; напротив, они должны заботиться о том, чтобы видеть в женщинах также активных деятелей.

Программы РДР с учетом гендерных особенностей были особо отмечены в Резолюции 1325; поэтому не может не вызывать удивление то, что в Национальных планах этому вопросу почти не уделено внимания. У бывших участниц боевых действий часто бывают иные потребности, чем у их коллег мужского пола, как это отмечается в резолюции. Возможно, как указывается в первом Национальном плане Голландии, действительно, бывшие участницы боевых действий не представляют собой угрозу безопасности в той же степени, что и мужчины. Во многих программах РДР указан гораздо более низкий процент женщин (если вообще указан), чем подсказывает число женщин, служащих в войсках. Однако об этой проблеме государствам-участникам все же не стоит забывать при составлении своих Национальных планов.

Согласно первому Национальному плану Голландии, в результате отправки в Либерию индийского женского подразделения полиции выросло число заявлений от либерийских женщин о зачислении их на службу в полиции. Вот практический пример того, как привлечение большего числа женщин к миротворческой работе может послужить образцом для подражания и, возможно, изменить образ потенциального работодателя в сфере безопасности. И этот вопрос можно было бы разрешить через Национальные планы действий.

Однако, несмотря на то, что в Резолюции 1325 говорится о том, что в программах по разминированию следует учитывать особые потребности женщин и девочек, это положение сбивает с толку, потому что подавляющее большинство жертв, подорвавшихся на минах – это действительно мужчины.⁴¹ Например, Босния и Герцеговина указала в своем Национальном плане количество жертв, подорвавшихся на минах – в 2009 году от этого погибли 21 мужчина и две женщины. Программы по обезвреживанию мин часто не упоминаются в Национальных планах, а когда все же о них говорится, ни в одном из них не учитывается, что в основном от мин гибнут или калечатся мужчины. Это говорит о необходимости проведения анализа с учетом гендерной специфики, прежде чем приступать к мерам по оказанию помощи и восстановлению.

Наконец, во многих Национальных планах женщины изображаются как «прирожденные миротворцы», когда перечисляются причины для их включения в мирные процессы. Так создается опасность того, что за женщинами навсегда закрепится образ существа, по природе своей отличающегося от мужчин, поэтому государства должны с осторожностью выбирать язык, который они используют. Тот факт, что множество женщин участвуют в сетевых миротворческих организациях во время конфликтов, не обязательно означает в то же время, что они по природе своей гораздо миролюбивее мужчин; скорее, им отводится

41 Это год за годом подтверждается программой Landmine Monitor (контроль над наземными минами).

совершенно иная роль в обществе, с другими возможностями и ограничениями в действиях. Женщин следует вовлекать в миротворческую деятельность, чтобы представить их точку зрения и интересы в этих вопросах, потому что у них есть на это демократическое право.

Образец лучшей практики:

Босния и Герцеговина предлагает несколько мер, которые можно осуществить, чтобы сократить торговлю людьми и помочь ее жертвам:

- Внести изменения в законодательство в части ужесточения уголовных санкций в отношении торговцев женщинами и девочками;
- Обновить базу данных о жертвах торговли людьми (все данные следует представить в разбивке по половой принадлежности, возрасту и национальности);
- Создать и усовершенствовать программы в области здравоохранения и психосоциальной помощи жертвам торговли, организовав частые встречи с жертвами, чтобы помочь им реинтегрироваться в общество;
- Сотрудничать с агентствами по трудоустройству, чтобы расширить экономические возможности жертв торговли.



5.

Инструменты к действию

Инструменты к действию

Национальные планы действий должны составляться соответствующими органами правительства в координации с партнерами из гражданского общества. Составление плана дает возможность изучить все те виды деятельности, которые были или должны быть выполнены разными организациями; это поможет повысить согласованность действий и устранить дублирование. В этом процессе могут быть налажены ценные контакты, так что процесс может быть столь же важен, сколь и создаваемый документ. Более того, Национальный план не следует рассматривать как конечный результат – это «живой» документ, который следует регулярно пересматривать и актуализировать. В ходе подготовки настоящей публикации было выявлено несколько факторов, помогающих составить успешный Национальный план:

1.

Работать с гражданским обществом, заинтересованными сторонами и другими партнерами

Сотрудничество с гражданским обществом совершенно необходимо в процессе составления и осуществления Национального плана. Отбор организаций-участниц должен быть прозрачным, и с самого начала необходимо разъяснить ожидаемый уровень их участия и дискуссии.

2.

Создать координирующие механизмы

Следует создать координирующий механизм, как правило, во главе с тем или иным

министерством. Необходимо как следует подумать, какое министерство лучше всего подходит для руководящей роли.

3.

Создать базовое исследование

Собрать информацию о работе по теме «Женщины, мир и безопасность», которая уже ведется министерствами и организациями гражданского общества. Например, собрать данные о количестве женщин и должностях, занятых ими в разных отраслях. Сделать это нужно в целях выполнения повестки дня и мониторинга, и включить эту информацию в базовое исследование с целью измерения прогресса.

4.

Составить специализированные и целевые Национальные планы действий

Национальные планы действий необходимо составлять согласно национальным приоритетам, но с учетом международных обязательств.

Участие: расширение участия женщин в принятии решений по делам мира и конфликтов – это неотъемлемая часть любого плана действий по выполнению повестки дня «Женщины, мир и безопасность».

Предотвращение: разработка мер по предотвращению конфликтов и планы по вовлечению женщин в эту работу – вот главный залог стабильности и мера реагирования на конфликты в связи с гендерной интеграцией. Информирование о сексуальном насилии, создание механизмов для сбора заявлений о случаях насилия и преследование преступников поможет

предотвратить такие противоправные действия в долгосрочной перспективе.

Защита: защита прав человека женщин и девочек, от сексуального насилия и внимание к особым потребностям защиты у перемещенных женщин – главные вопросы по повестке дня «Женщины, мир и безопасность».

Помощь и восстановление: предпринимая меры в рамках оказания помощи и восстановления, следует учитывать потребности и интересы женщин.

5.

Не забыть о показателях или измеримых целях, сохраняя гибкость

Цели должны быть ясными, но легко приспособляемыми к меняющимся условиям. Выбирайте такие показатели и методы контроля, которые будут реалистичными и выполнимыми, и в то же время будут отражать главные аспекты работы по повестке дня «Женщины, мир и безопасность».

6.

Составить график и установить приоритеты

Некоторых целей можно добиться за короткое время, поэтому их необходимо обеспечить четким графиком; в то же время, другие цели (например, изменение поведения) по сути своей являются долгосрочными и требуют длительной работы. Полезно подумать о том, чего можно добиться коллективными усилиями за относительно короткие сроки действия Национального плана, чтобы не возложить на организации непосильное бремя. Для этого необходимо составить список приоритетных задач.

7.

Не забыть о бюджете

Важно признать тот факт, что никакие действия по выполнению повестки дня «Женщины, мир и безопасность» не будут возможны без выделения на них бюджетных средств. Сюда могут относиться средства, необходимые как для создания специальных структур, занимающихся составлением и исполнением Национального плана, так и для выполнения задач, запланированных в Национальном плане. Необходимо найти баланс между конкретным назначением средств и финансированием по традиционным бюджетным статьям.

8.

Четко сформулировать сферы компетенций

Четко закрепленные сферы компетенций совершенно необходимы для выполнения заданий.

9.

Контролировать и оценивать прогресс и трудности

Выполнение плана нуждается в контроле. Необходимо проводить регулярную оценку планов – раз в три-пять лет. Для получения большей пользы от такой оценки необходимо также учитывать более широкий национальный контекст, в котором действуют Национальные планы.

10.

Обновить планы действий через несколько лет

Национальные планы должны быть «живыми» документами, и поэтому их нужно регулярно обновлять.

11.

Быть готовым к трудностям

Информировать о важности повестки «Женщины, мир и безопасность» и влиять на изменение образа жизни и поведения всегда трудно и может вызвать сопротивление. Вот почему может оказаться полезным заручиться пониманием разумных ожидаемых результатов/целей. То есть, например, насколько все должно измениться за определенный период времени? Далее, если ожидаемый результат не был достигнут, необходимо найти причины. В части мониторинга, следует также регистрировать факты сопротивления.

5.1 Ограничения данного анализа

Национальные планы действий – это не единственный способ выполнить повестку дня «Женщины, мир и безопасность» на национальном уровне. В нескольких государствах приняты гендерные планы или стратегии, нацеленные на достижение гендерного равенства в вооруженных силах, или тому подобные методы, которые на самом деле способствуют реализации повестки «Женщины, мир и безопасность». Однако в целях настоящего анализа было невозможно охватить все такие планы и стратегии из 57

государств-участников, так что мы сосредоточили свои усилия только на Национальных планах.

Есть несколько элементов в повестке дня «Женщины, мир и безопасность», которые можно было бы проанализировать тщательнее, в т.ч. конкретные аспекты обучения, судебного преследования, планы РДР, и т.д. Есть направление, которое следует продолжать изучать, а именно – насколько выполняется новое национальное законодательство, и были ли исправлены существующие национальные законы в соответствии с повесткой «Женщины, мир и безопасность».

В связи с ограниченными ресурсами и временем, отчеты об исполнении Национальных планов не принимались в расчет. Более того, несколько Национальных планов были совсем недавно, так что в их отношении еще рано говорить о прогрессе, а во многих государствах нет официальных отчетов о проделанной работе на английском языке. Более того, некоторые направления, которые нуждаются в переменах (в том числе общественные и культурные нормы) по природе своей очень медленно подвергаются изменениям, и эти изменения трудно измерить. Таким образом, мы сосредоточили наш анализ скорее на процессе и содержании Национальных планов, чем на их выполнении.

Очень часто нелегко понять, каким образом цели, задачи и конкретные действия, предлагаемые в Национальных планах, связаны друг с другом. Такая ситуация может быть вызвана необходимостью их привязки к конкретным ответственным отделам внутри разных министерств или государственных органов, отвечающих за разные направления (которые не имеют ничего общего с повесткой дня «Женщины, мир и безопасность»). Авторы не имели возможности расследовать это в рамках отведенного на исследование времени. Такая ситуация может быть выражением и нечеткого процесса разработки Национального плана.

Список литературы

Список литературы

CEDAW. 2013. General recommendation No.30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. CEDAW/C/GC/30 Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

Civil Society Advisory Group to the UN on Women, Peace and Security. Working paper on advancing national action plans, regional actions plans, and twinning on women, peace and security.

Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall. 2010. Judging gender quotas: predictions and results. *Policy & Politics* 38(3): 407-25.

De Jonge Oudraat, Chantal. 2013. UNSCR 1325 – Conundrums and Opportunities. *International Interactions* 39(4): 612-619.

EPLO. 2013. UNSCR 1325 in Europe: 20 cases studies of implementation. European Peacebuilding Liaison Office.

G8 UK. 2013. Declaration on preventing sexual violence in conflict. United Kingdom Foreign and Commonwealth Office.

Institute for Inclusive Security. 2013. National Action Plan Monitoring and Evaluation Toolkit. Institute for Inclusive Security.

Ireland's Department of Foreign Affairs. Cross-Learning Process on UN Security Council Resolution 1325: Voices of Experience. Ireland's Department of Foreign Affairs, Conflict Resolution Unit.

Landmine and Cluster Munition Monitor. <http://www.the-monitor.org/>

OSCE. 2013. Enhancing Gender Responsive Mediation: A Guidance Note. Organization for the

Security and Co-operation in Europe.

OSCE Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality. 28 November 2013.

OSCE, UNHCR. 2014. Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach.

Olsson, Louise and Frida Møller. 2013. Data on Women's Participation in UN, EU and OSCE Field Missions: Trends, Possibilities and Problems. *International Interactions* 39(4): 587-600.

Olsson, Louise and Johan Tejpar (eds.). 2009. Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons learned from Afghanistan. FOI, Swedish Defence Research Agency.

Schreier, Margrit. 2014. Qualitative Content Analysis, in Flick, Uwe (ed.) *the SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications.

Simić, Olivera. 2013. Moving beyond the numbers: integrating women into peacekeeping operations. NOREF, Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

The NGO Working Group on Women, Peace and Security. 2005. *From Local to Global: Making Peace Work for Women. Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security – Five Years On Report*. The NGO Working Group on Women, Peace and Security, New York.

United Nations and International Alert. 2010. *Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations publication.

United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW). 2006. *Securing Equality, Engendering Peace: A guide to policy and planning on women, peace and security* (UNSCR 1325). UN-INSTRAW, Santo Domingo.

UN Women. 2012. *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York.

UN Women. 2012. *UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security*. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York

Whitman, Toby and Jacqueline O'Neill. 2012. *Attention to gender increases security in operations: Examples from the North Atlantic Treaty Organization (NATO)*. The Institute for Inclusive Security.

ОБСЕ, ОБЪЕДИНЯЮЩАЯ 57 ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ИЗ СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ, ЕВРОПЫ И АЗИИ, - ЭТО КРУПНЕЙШАЯ В МИРЕ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, ЗАНИМАЮЩАЯСЯ ВОПРОСАМИ БЕЗОПАСНОСТИ, ВЕДУЩАЯ РАБОТУ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ МИРА, ДЕМОКРАТИИ И СТАБИЛЬНОСТИ НА ПРОСТРАНСТВЕ С НАСЕЛЕНИЕМ БОЛЕЕ МИЛЛИАРДА ЧЕЛОВЕК. ОБСЕ ПРИМЕНЯЕТ ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ ПОДХОД, ОХВАТЫВАЯ ШИРОКИЙ КРУГ ВОПРОСОВ БЕЗОПАСНОСТИ, ВКЛЮЧАЯ КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ, МЕРЫ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ДОВЕРИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ, ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА, ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ СТРАТЕГИЙ, БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ МЕРЫ.



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Отдел Канцелярии Генерального Секретаря по гендерным вопросам
Секретариат ОБСЕ
Вальнерштрассе 6
1010 Вена, Австрия

E-mail: equality@osce.org
www.osce.org/gender