

Гендер и реформирование сектора безопасности

СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важен для РСБ?

Способы интеграции гендера в РСБ

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по анализу РСБ

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек. Интеграция гендерных аспектов также является ключевым фактором для обеспечения эффективности и подотчетности сектора безопасности, для укрепления местной инициативы в процессе РСБ и для обеспечения легитимности последнего.

В данной практической записке предлагается краткое разъяснение преимуществ интеграции гендерных аспектов в РСБ, а также информация о способах ее практической реализации.

Данная практическая записка, как и более обширный документ, на котором она основана, является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Пособие задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

Почему гендер важен для РСБ?

Реформирование сектора безопасности означает преобразование сектора/системы безопасности, «охватывающее всех субъектов, их роли, обязанности и деятельность, которые все вместе направлены на то, чтобы обеспечить функционирование системы и управление ею таким образом, который в большей степени соответствует демократическим нормам и разумным принципам надлежащего управления и, следовательно, способствует нормальной работе системы безопасности»¹. В сектор/систему безопасности входят вооруженные силы, полиция, разведывательные и пограничные службы, а также органы контроля – такие, как парламент и правительство, система правосудия и пенитенциарная система, непредусмотренные законодательством силы безопасности и группы гражданского общества.

Термином «гендер» обозначаются специфические роли, отношения, личностные черты, установки, стиль поведения и жизненные ценности, которые общество приписывает мужчинам и женщинам. Следовательно «гендер» обозначает *искусственно установленные* различия между мужчинами и женщинами в отличие от термина «пол», который обозначает *биологические* различия между особями мужского и женского пола. Гендерные роли отличаются значительным разнообразием как в разных культурах, так и внутри одной культуры и могут изменяться с течением времени. «Гендер» означает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

Включение гендерных аспектов в процессы РСБ и деятельность институтов сектора безопасности способствует повышению:

Местной инициативы

Легитимный и жизнеспособный процесс РСБ опирается на местную инициативу и участие всех заинтересованных субъектов.

- Проводимый с учетом гендерной специфики процесс РСБ принимает во внимание отличающиеся друг от друга потребности и приоритеты в области безопасности, для чего проводятся консультации с мужчинами и женщинами из различных социальных групп.
- Женские организации гражданского общества (ОГО) могут служить важным «мостом» между местными общинами и органами, ответственными за формирование политики в области безопасности, укрепляя таким образом местную инициативу за счет того, что информируют лиц, ответственных за формирование политики, о существующих потребностях в области безопасности и правосудия, и повышают осведомленность местных общин о сути РСБ.

Качества услуг в области безопасности и правосудия

Одна из основных целей РСБ состоит в совершенствовании услуг в области безопасности и правосудия. Проводимый с учетом гендерной специфики процесс РСБ повышает качество предоставляемых услуг за счет того, что он:

- Способствует повышению репрезентативности институтов сектора безопасности, многообразие кадрового состава которых в большей степени отражает состав населения, которому они призваны служить. В частности, признается тот факт, что повышение набора в службы безопасности и органы контроля, удержания и продвижения по службе женщин обеспечивает доверие к соответствующим институтам, а также делает их более чуткими к потребностям общества, а их деятельность – более эффективной.
- Способствует усилению предпринимаемых сектором безопасности мер по предупреждению насилия на гендерной почве (НГП) и реагированию на него (см. рамку 1). НГП представляет собой насилие, связанное с гендерными различиями. К нему относятся такие правонарушения, как бытовое насилие, сексуальные нападения, торговля людьми и насилие в отношении гомосексуалистов и лесбиянок. В мировом масштабе каждая третья женщина становится жертвой НГП, что делает этот



По оценкам, более 250 000 женщин подверглись изнасилованиям в период многолетней гражданской войны в Сьерра-Леоне. В послевоенный период использовалось сочетание механизмов правосудия, включавшее Специальный суд по Сьерра-Леоне, Комиссию правды и примирения и традиционные механизмы правосудия. Специальным судом предпринят ряд активных мер по обеспечению надлежащего преследования преступлений, связанных с сексуальным насилием. К ним относятся:

- Принятие широкого определения сексуального насилия, которое включает «изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность и любые иные формы сексуального насилия».
- Специальное поручение обвинителю составить план обвинения по делам, связанным с сексуальным насилием.

вид преступлений одной из самых больших угроз безопасности человека². Мужчины и юноши также становятся жертвами НПП, причем при попытке заявить о совершенном над ними насилии и добиться правосудия они могут сталкиваться с еще большими препятствиями, чем женщины.

- Расширение сотрудничества между институтами сектора безопасности и ОГО, включая женские группы. ОГО могут предоставлять дополнительные услуги в области безопасности и правосудия и способствовать повышению потенциала институтов сектора безопасности путем организации обучения, проведения исследований и предоставления консультаций экспертов по гендерным вопросам.

Контроль над сектором безопасности и обеспечение его подотчетности

Одна из основных целей РСБ состоит в проведении такой реформы институтов сектора безопасности, которая обеспечит, чтобы их деятельность была прозрачной, опиралась на уважение принципа верховенства закона и прав человека, а также, чтобы они были подотчетны органам демократической государственной власти, таким как парламент и система правосудия. Проводимое с учетом гендерной специфики РСБ укрепляет контроль над сектором безопасности и подотчетность этого сектора за счет того, что обеспечивает:

- Повышение участия женщин, экспертов по гендерным вопросам и женских организаций в работе официальных органов контроля и процессах (см. рамку 2).
- Осуществление учитывающих гендерную специфику инициатив по предупреждению нарушений прав человека сотрудниками сектора безопасности, реагированию на них и обеспечению наказаний за такие преступления.

Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендерных аспектов в РСБ – это не только вопрос повышения оперативной эффективности; она необходима и для соблюдения международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Пекинская декларация и платформа действий (1995 г).
- Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г).

Более подробную информацию можно найти в Приложении к настоящему пособию «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Способы интеграции гендера в РСБ

Для интеграции гендерных аспектов в политику и программы РСБ можно использовать два дополнительных метода:

- ✓ Стратегия достижения гендерного равенства, которая заключается в том, что на каждом этапе реализации политики и

- Назначение двух опытных следователей-женщин (в составе группы из 10 следователей) для расследования преступлений, связанных с сексуальным насилием.

- Применение учитывающего гендерную специфику метода опроса пострадавших с тем, чтобы они не испытывали неловкости, сообщая о преступлении.

- Обращение особого внимания на подготовку свидетелей с тем, чтобы они хорошо понимали последствия дачи показаний.

Хотя окончательные выводы относительно успехов Специального суда в преследовании актов сексуального насилия делать еще рано, среди первых решений суда, вынесенных 20 июня 2007 года, были обвинительные приговоры за изнасилование как преступление против человечности и обращение в сексуальное рабство.

цикла программ (включая предварительный анализ, планирование, реализацию, мониторинг и итоговую оценку) принимаются во внимание последствия политики и программ РСБ для женщин, мужчин, юношей и девушек.

- ✓ Содействие равноправному участию мужчин и женщин: в связи с тем, что доля мужчин, занятых в процессах РСБ и институтах сектора безопасности, непропорционально высока, необходимо принимать меры для повышения набора, удержания и продвижения по службе женщин, а также для обеспечения участия ОГО, включая женские организации.

! Политика РСБ с учетом гендерной специфики: полезные советы

Стратегия достижения гендерного равенства

- ✓ К работе над формированием политики РСБ следует привлекать экспертов в области гендера – таких, как представители министерств по делам женщин, парламентарии с опытом работы по гендерной тематике и эксперты ОГО.
- ✓ Следует наращивать осведомленность по гендерным вопросам и потенциал группы (групп) ответственной за формирование, осуществление и итоговую оценку политики РСБ (например, путем проведения гендерного обучения и инструктивных совещаний).
- ✓ Следует выявить и мобилизовать «поборников гендера», т.е. руководителей высшего звена, поддерживающих учет гендерных аспектов.
- ✓ Следует провести предварительный анализ гендерных последствий предлагаемой политики РСБ, а также мониторинг и итоговую оценку ее последствий для мужчин, женщин, девушек и юношей.

На Фиджи женские НПО в сотрудничестве с Министерством по делам женщин внесли свой вклад в процесс пересмотра системы национальной обороны и безопасности, проходивший в 2003 году. Во время встречи с Правительственным комитетом по пересмотру системы национальной безопасности и обороны Республики Фиджи они обсуждали следующие вопросы:

- Методы осуществления пересмотра.
- Лица, с которыми проводились консультации.
- Проблемы, выявленные в качестве угроз безопасности.
- Степень учета международных стандартов и норм, таких как Резолюция Совета безопасности ООН 1325, при разработке программ в области обороны.

Женские организации внесли конкретные рекомендации, в том числе в отношении включения министра по делам женщин в состав Совета национальной безопасности в качестве постоянного члена, а также представительства женщин в комитетах безопасности на уровне провинций и округов.

Равноправное участие мужчин и женщин

- ✓ Следует обеспечить, чтобы проведение РСБ опиралось на процесс консультаций с широким кругом заинтересованных субъектов, включая представителей гражданского общества от женских и мужских организаций.
- ✓ Следует обеспечить представительство мужчин и женщин в группах, ответственных за проведение предварительного анализа, формирования, осуществления, мониторинга и итоговой оценки политики РСБ.

Разработка программ РСБ с учетом гендерной специфики: полезные советы

«Понимание роли женщин имеет существенное значение для создания стабильности в каком-либо районе... Если женщины изо дня в день содержат семью, добывают для нее пищу и питье, охраняют территории, где работают женщины, укрепят безопасность и позволят им заниматься своим делом. Это тактическая оценка... Создание условий для продолжения повседневной жизни имеет важнейшее значение с точки зрения безопасности. Это обеспечивает основу стабильности».

Бригадный генерал Карл Энгельбретсон, командующий Северной боевой группой⁵

Гендерные аспекты также следует включить в систему разработок программ РСБ:

- **Цели:** Включают ли цели: совершенствование обеспечения безопасности и правосудия для мужчин, женщин, девушек и юношей? Усиление представительного и основанного на участии общественности характера институтов сектора безопасности? Повышение подотчетности и сокращение числа нарушений прав человека?
- **Группы лиц, в интересах которых проводится политика:** Четко ли определены группы, в интересах которых проводится РСБ? Включены ли в их число женщины, девушки, а также мужчины и юноши из числа маргинальных групп?
- **Мероприятия:** Включены ли инициативы, направленные на удовлетворение особых потребностей в области безопасности, характерных для женщин и девушек, а также для мужчин и юношей из числа маргинализованных групп? Предусмотрены ли меры, направленные на повышение доли женщин и других лиц из числа недостаточно представленных групп в кадровом составе институтов сектора безопасности? Какие меры предусмотрены для борьбы с нарушениями прав человека со стороны персонала сектора безопасности?
- **Результаты:** Запланированы ли такие конкретные результаты, которые способствуют решению проблем женщин, мужчин, девушек и юношей? Запланированы ли такие конкретные результаты, которые ориентированы на предупреждение актов НПП, реагирование на них и судебное преследование

виновных, а также на повышение показателей набора, удержания и повышения женщин по службе в органах безопасности и правосудия?

- **Индикаторы:** Приняты ли конкретные индикаторы, позволяющие проводить мониторинг целей, связанных с внедрением гендерных аспектов, а также долгосрочных результатов мер по учету гендера? Предусматривают ли эти индикаторы раздельный учет данных по каждому полу?
- **Бюджет:** Выделены ли конкретные средства на цели, результаты и мероприятия, связанные с гендерными вопросами?
- **Партнеры:** Включены ли женские и мужские организации гражданского общества, а также организации, специализирующиеся по гендерным вопросам, в качестве потенциальных партнеров по реализации программы? Заинтересованы ли эти партнеры в осуществлении мероприятий с учетом гендерной специфики, и имеется ли у них соответствующий потенциал? Четко ли указаны в программных документах, соглашениях и контрактах зоны ответственности и ожидаемые результаты работы?

Кроме того, в части 1 вы найдете...

- Контрольные вопросы по гендерному анализу долгосрочных результатов политики безопасности.
- Полезные советы по интеграции гендера в процессы предварительного анализа, разработки, осуществления, мониторинга и итоговой оценки РСБ.
- Метод предварительного анализа деятельности правоохранительных органов на предмет повышения уровня набора женщин и удержания их на службе.
- Примеры надлежащей практики осуществления реформ в Бразилии, Демократической Республике Конго, Венгрии, Сьерра-Леоне, Южной Африке, Швеции и в Соединенном Королевстве.

Проблемы и возможности постконфликтного периода

В постконфликтных ситуациях РСБ является важным условием предотвращения возобновления конфликта и укрепления общественной безопасности, что, в свою очередь, необходимо для начала деятельности по реконструкции и развитию. Несмотря на неповторимый характер каждой отдельно взятой ситуации, для интеграции гендерных аспектов в РСБ в условиях постконфликтного периода характерен ряд особых проблем и возможностей.

Проблемы интеграции гендерных аспектов

- Процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) нередко не охватывают женщин и девушек.
- Стремление к быстрому созданию институтов сектора безопасности может привести к тому, что гендерным вопросам не будет уделено надлежащего внимания в процессе набора и об-

Рамка 3

Модернизация полицейских сил в Никарагуа⁶

Модернизация Национальных полицейских сил Никарагуа может служить доказательством положительного воздействия проектов по систематическому учету гендерной концепции и повышению участия женщин. В 1990-х годах под давлением Движения никарагуанских женщин и женщин-сотрудниц полиции в никарагуанской полиции был начат широкий спектр гендерных реформ. В рамках проекта, проводившегося при поддержке Германского общества по техническому сотрудничеству (GTZ), были предприняты конкретные инициативы, в том числе:

- Учебные модули по вопросам НПП в программах учебных заведений полиции.
- Организация женских полицейских участков, предоставляющих, на основе партнерских отношений с ОГО, ряд услуг женщинам и детям, пострадавшим от насилия.
- Изменение критериев для набора персонала, в том числе введение физической подготовки, ориентированной на женщин и требований к росту и физическим нагрузкам для женщин.
- Проведение внутренней политики, дающей возможность сотрудникам полиции сочетать работу с семейной жизнью.
- Учреждение Консультативного совета по гендерным вопросам (Consejo Consultivo de Género) в качестве форума для дискуссий и изучения условий работы для женщин-полицейских.

На сегодняшний день доля женщин среди сотрудников полиции Никарагуа составляет наивысший в мире показатель – 26%. Служба полиции Никарагуа считается в регионе службой, которая в «наибольшей степени учитывает потребности женщин» и славится успешным претворением в жизнь инициатив, направленных на борьбу с сексуальным насилием. Кроме того, эти реформы способствовали тому, что полиция приобрела легитимность и доверие в глазах населения: в недавно составленном «имидж-рейтинге» государственных институтов Никарагуа полиция заняла второе место, значительно опередив католическую церковь.

учения персонала и создания материально-технической базы.

- Отсутствие надлежащей инфраструктуры и потенциала может затруднять женщинам доступ к правосудию.
- Институты сектора безопасности нередко сталкиваются с отсутствием доверия со стороны гражданского населения в силу совершившихся ими в прошлом нарушений прав человека, что затрудняет набор на службу женщин.

Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Полномасштабная реформа институтов сектора безопасности создает ряд возможностей, к которым относится осуществление следующих мер: пересмотр политики в области безопасности и регламентированных процедур по учету гендерной специфики; проверка анкетных данных персонала на предмет причастности к нарушениям прав человека, включая НПП; организация гендерного обучения новобранцев; а также определение четких контрольных цифр по набору и удержанию женщин на службе.
- Процессы РДР могут стать потенциальной исходной точкой для учета гендерных аспектов – например, путем обеспечения обучения бывших комбатантов-мужчин на предмет предупреждения НПП.
- Характерная для периода вооруженного конфликта размытость гендерных ролей может создать простор для повышения набора на службу в вооруженные силы женщин, в том числе бывших женщин-комбатантов, а также для повышения уровня участия женщин в процессах принятия решений в области государственного управления.
- Женские организации, участвующие в процессах миротворчества и обеспечения безопасности на уровне общин могут быть эффективными партнерами по интеграции гендерных аспектов в процессы РСБ.
- Международные институты и донорские организации могут предоставлять ресурсы в поддержку процессов РСБ, проводимых с учетом гендерной специфики.



Вопросы по анализу РСБ

Точность и актуальность различных процессов анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ можно повысить за счет учета в них гендерных аспектов. Ниже приводятся основные контрольные вопросы:

- В чем состоят особые потребности, представления и приоритеты в области безопасности, характерные для мужчин, женщин, девушек и юношей?

- Имеют ли женщины, мужчины, юноши и девушки доступ к услугам систем правосудия и безопасности?
- Учитывается ли гендерная специфика законодательством, нормативными и регламентирующими документами в области безопасности? Действует ли надлежащее законодательство, направленное против НПП? Осуществляется ли выполнение и мониторинг выполнения внутренних кодексов поведения и нормативных документов, направленных против сексуальных домогательств?
- Обеспечивается ли в достаточном объеме финансирование и разработка программ по предотвращению НПП, реагированию на такие преступления и вынесению наказаний за них?
- Обладают ли сотрудники сектора безопасности потенциалом, необходимым для учета гендерной специфики в своей повседневной работе? Прошли ли они гендерное обучение?
- Сколько мужчин и женщин работают в институтах сектора безопасности, на каких должностях и в каких званиях?
- Какова рабочая обстановка в институтах сектора безопасности? Имеют ли место такие проблемы, как сексуальные домогательства и иные нарушения прав человека?
- Имеют ли органы контроля над сектором безопасности в своем составе женщин, проводят ли они консультации с женскими организациями и осуществляют ли мониторинг НПП?
- Какие инициативы по учету гендерной специфики в системах безопасности и правосудия уже реализуются на местном и национальном уровнях?
- Какие ОГО уже работают над проблемами гендера и безопасности, и какую поддержку можно оказать этим инициативам?

1 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

2 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 8.

3 Bastick M., Grimm K. and Kunz R. Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, p. 159.

4 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Security Sector Reform. – In: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, p. 37.

5 Engelbrektson K. Resolution 1325 Increases Efficiency. – In: Good and Bad Examples: lessons learned from working with United Nations Resolution 1325 in international missions. Uppsala, Genderforce, 2007, p. 29.

6 Funk A., Lang J.L. and Osterhaus J. Ending Violence Against Women and Girls – Protecting Human Rights: Good Practices for Development Cooperation. Eschborn, GTZ, 2005, pp. 47-48; Bastick M., Grimm K. and Kunz R. Указ. соч., pp. 150-151.

Дополнительная информация

Ресурсы

Anderlini S.N. and Conaway C.P. Security Sector Reform. – In: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.

Nathan L. Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors. London, DFID, 2006.

Valasek K. Gender and Democratic Security Governance. – In: Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organisations. Bratislava, Renesas for UNDP and DCAF, 2008.

Gender and Citizen Security: Regional Training Module (Basic Text, Methodological Guide, Support Materials). GTZ, 2005.

OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

Организации

Center for Security Sector Management (Научно-исследовательский и образовательный центр по вопросам управления сектором безопасности) - www.ssronline.org

ДКВС – www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform

Global Facilitation Network for SSR (Глобальная сеть содействия РСБ) - www.ssrnetwork.net

БДИПЧ ОБСЕ – www.osce.org/odihr

ЮНИФЕМ – www.womenwarpeace.org

МУНИУЖ ООН – www.un-instraw.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-5.html

Women's International League for Peace and Freedom (Международная лига женщин за мир и свободу) - www.peacewomen.org

Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Что дальше?

1. Гендер и реформирование сектора безопасности.
 2. Гендер и реформирование полицейских сил.
 3. Гендер и военная реформа.
 4. Гендер и реформирование системы правосудия.
 5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы.
 6. Гендер и пограничный контроль.
 7. Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности.
 8. Гендер и формирование политики национальной безопасности.
 9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества.
 10. Гендер и частные военные и охранные фирмы.
 11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.
 12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее.
- Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Каждую из указанных частей справочного пособия и практические записки можно найти по адресам: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org и www.osce.org/odihr.

Настоящую практическую записку подготовил Мугихо Такешита (ДКВС) по материалам части 1 (автор – Кристин Валасек, ДКВС).