

# Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важен при проведении анализа и МИО РСБ?

Методы интеграции гендера в систему анализа и МИО РСБ

Проблемы и возможности постконфликтного периода

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 систему анализа, мониторинга и итоговой оценки (МИО), 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 как введение в гендерные аспекты для специалистов-практиков в области РСБ и лиц, ответственных за формирование политики, и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

## Почему гендер важен при проведении анализа и МИО РСБ?

**Предварительный анализ** представляет собой процесс систематического сбора данных, имеющего целью получить характеристику данной ситуации. В ходе этого процесса изучается контекст (в том числе различные факторы, субъекты, риски и потребности) в целях определения задач программы и формирования исходной базы для последующего проведения МИО.

**Мониторинг** – это «система непрерывных мер, главным образом предназначенная для регулярного обеспечения руководства и основных заинтересованных субъектов и своевременной информацией о наличии или отсутствии положительных сдвигов в плане достижения запланированных результатов. Мониторинг отслеживает фактическую результативность деятельности организации или фактическую ситуацию в сопоставлении с показателями, которые были запланированы или ожидаются согласно предварительно установленным стандартам. Обычно мониторинг включает сбор и анализ данных о процессах, методах и результатах выполнения задач, а также выработку рекомендаций по принятию исправительных мер»<sup>1</sup>.

**Итоговая оценка** – это «систематический и объективный анализ выполняемого или выполненного проекта, программы или нормативного документа, их замысла, реализации и результатов. С ее помощью определяют актуальность и степень выполнения задач, а также их результативность, эффективность, долгосрочные последствия и жизнеспособность. Следует, чтобы итоговая оценка обеспечивала достоверную и полезную информацию, которая позволяет получателям донорской помощи и организациям-донорам включать усвоенные уроки в свои процессы принятия решений. Термин «итоговая оценка» относится также к процессу, в рамках которого определяется ценность или значение какого-либо вида деятельности, нормативного документа или программы»<sup>2</sup>.

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.

## Повышение качества предоставляемых услуг в области безопасности и правосудия

- Для мужчин, женщин, юношей и девушек характерны различные потребности, приоритеты и возможности в области безопасности и правосудия. Предварительный анализ и МИО РСБ, которые проводятся с учетом гендерной специфики, дают более точную информацию и тем самым позволяют планировать и осуществлять реформы, в большей степени отвечающие специфическим потребностям мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Предварительный анализ и МИО с учетом гендерной специфики могут способствовать усилению мер предупреждения насилия на гендерной почве (НГП) – такого, как бытовое насилие, торговля людьми и групповое насилие, а также мер реагирования на подобные преступления.



Помимо общего исследования ситуации в стране, следует, чтобы такой анализ дал возможность получить ответы на следующие вопросы:

1. Каково существующее управление и потенциал институтов сектора безопасности? В чем состоят основные недостатки? Какие реформы следует поставить во главу угла?

**Вопросы, связанные с гендерными аспектами:** Каково соотношение численности мужского и женского персонала и занимаемых ими должностей? Эффективны ли меры предупреждения НГП, реагирования на случаи НГП и принятия правовых санкций? Совершают ли сотрудники сектора безопасности нарушения прав человека, включая НГП? Сотрудничают ли институты сектора безопасности с ОГО, включая женские организации?

2. В чем состоят отличия между потребностями, представлениями и приоритетами в области безопасности и правосудия, характерными для мужчин, женщин, юношей, девушек и общин?

**Вопросы, связанные с гендерными аспектами:** Каковы виды и уровни НГП, в том числе в отношении мужчин и юношей? Имеют ли мужчины, женщины, девушки и юноши равный доступ к институтам/механизмам безопасности и правосудия? Какие виды реформ мужчины и женщины считают самыми важными? Какие неправомерные стратегии/инициативы по обеспечению безопасности и правосудия существуют на местном уровне?

### Проведение РСБ с учетом интересов всех групп населения и при участии общественности

- Меры, направленные на включение маргинализированных групп (таких, как женщины, этнические меньшинства и коренные народы) в процессы анализа и МИО, способствующие повышению доверия со стороны граждан и укреплению местной инициативы в проведении РСБ.
- Кроме того, повышение участия маргинализированных групп способствует повышению точности и полноты собираемых данных.

### Создание институтов сектора безопасности, в которых отсутствует дискриминация, поддерживается соблюдение прав человека, и кадровый состав которых отражает состав общества

- Включение в предварительный анализ и МИО РСБ отражающих гендерную специфику вопросов о сексуальных домогательствах, дискриминации и нарушениях прав человека может выявить эту негативную деятельность и указать необходимые направления реформ.
- Предварительный анализ и МИО РСБ с учетом гендерной специфики может включать сбор данных о количестве мужчин и женщин в кадровом составе институтов сектора безопасности, об их званиях/должностях, а также информацию о методах повышения набора и удержания на службе женщин и лиц из других недостаточно представленных групп. Для институтов сектора безопасности, состав сотрудников которых отражает состав населения, которому они призваны служить, обычно характерны более высокая легитимность и оперативная эффективность.

### Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в систему предварительного анализа и МИО РСБ необходима не только для обеспечения оперативной эффективности, но также 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».

### Методы интеграции гендера в систему анализа и МИО РСБ

#### Полезные советы по учету гендера в системе предварительного анализа и МИО РСБ

- Организовать группу, осведомленную о гендерных аспек-

тах, в составе которой должны быть мужчины и женщины с опытом работы в области гендера. При необходимости следует пригласить на работу переводчиков мужчин и женщин.

- Предоставить сотрудникам гендерное обучение или инструктаж.
- Организовать сотрудничество с организациями гражданского общества (ОГО), в том числе с женскими организациями.
- Проводить сбор информации от мужчин и от женщин в различных званиях и на различных должностях.
- Собирать все данные вразбивку по полу и возрасту объектов.
- Установить индикаторы, учитывающие гендерные аспекты.
- Осуществлять сбор количественной и качественной информации, используя такие методы, как обследование домохозяйств и опрос фокус-групп.
- Для сбора данных по НГП использовать методы специальных исследований.
- Собирать данные по таким гендерным вопросам, как набор и удержание на службе сотрудников мужского и женского пола; уровень сексуальных домогательств; выполнение национальных, региональных и международных законодательных актов и документов, имеющих отношение к гендеру и безопасности; НГП и другие нарушения прав человека.

### Предварительный анализ РСБ

- Систематизировать стратегию предварительного анализа и включить гендерное измерение в каждый его этап (планиро-

В 2007 году Министерство международного развития Соединенного Королевства (ММП) в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и по делам Содружества, а также с Министерством обороны поручило четырем экспертам в области РСБ провести независимую итоговую оценку программ реформирования систем безопасности и правосудия в Африке. В задачу оценки входило изучение систематического учета гендерной проблематики и проблем ВИЧ/СПИД в программах реформирования систем безопасности и правосудия (в связи с тем, что это основные темы двусторонних программ ММП).

Оценка показала, что, наряду с проблемами ВИЧ/СПИД, проблемы гендера хорошо представлены в программах по темам охраны, безопасности и доступа к правосудию, однако они практически не затрагиваются программами по вопросам обороны и деятельности полиции, или более обширными программами, такими, как Программа Сьерра-Леоне по реформированию сектора безопасности. Рекомендация, составленная по итогам оценки, гласит:

*Рекомендация 5: Мы рекомендуем, чтобы «Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи», тема о публичном финансовом менеджменте и основные темы правительства Соединенного Королевства по проблемам ВИЧ/СПИД и гендера были включены во все вмешательства в рамках РСБП (Реформирования сектора безопасности и правосудия), а не только в те, которые специально направлены на ОБДП (Охрану, безопасность и доступ к правосудию).*

Рамка 3 Примеры индикаторов: гендер и реформирование системы правосудия <sup>4</sup>			
Направления реформы системы правосудия	Примеры результатов обеспечения гендерного равенства	Примеры индикаторов, учитывающих гендерную специфику	Методы сбора данных
НГП	Реализация законодательства и национальных планов действий по искоренению НГП	<ul style="list-style-type: none"> <li>Приняты и реализуются механизмы по возмещению ущерба жертвам насилия на гендерной почве (включая насилие во время вооруженного конфликта и во время постконфликтного восстановления), а также насилия, совершенного сотрудниками институтов сектора безопасности.</li> <li>Количество судебных процессов по поводу НГП, совершенных сотрудниками сектора безопасности.</li> <li>Повышение числа последовательно выносимых обвинительных приговоров по видам насилия и отношениям между жертвой и преступником.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Предварительный анализ и обзор протоколов.</li> <li>Обследование и опрос сотрудников женских организаций и других ОГО.</li> <li>Статистические данные судов.</li> <li>Обзор газет.</li> <li>Данные женских организаций.</li> </ul>
Институциональная реформа	Равный доступ к правосудию для мужчин и женщин.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Доля женщин и мужчин, которые считают, что имеют возможность доступа к официальной судебной системе в случае необходимости разрешения споров.</li> <li>Число полицейских участков в бедных сельских районах, укомплектованных сотрудниками обоего пола и использующих помощь как мужчин, так и женщин.</li> <li>Число судебных дел, связанных с правами женщин, по сравнению с числом дел, связанных с правами мужчин.</li> <li>Действующие правила и нормы доказательственного права учитывают гендерную специфику.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Предварительные и последующие обследования.</li> <li>Анализ учетной документации полицейских организаций и их отделов управления персоналом.</li> <li>Наблюдение.</li> <li>Судебная статистика.</li> <li>Предварительный и последующий анализ судебных процедур.</li> </ul>

вание, разработка, сбор данных и обсуждение результатов).

- Определить очередность (по степени важности) проведения предварительного анализа, который требует сотрудничества и координации действий с местными и международными заинтересованными субъектами.
- Включить в анализ вопросы, связанные с гендером (см. рамку 1).

#### Мониторинг и итоговая оценка РСБ

- Составить план и смету для МИО как для одного из основных компонентов РСБ с учетом гендерной специфики.
- Осуществлять мониторинг и итоговую оценку различных долгосрочных последствий РСБ для мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Обеспечить, чтобы мониторинг в максимально возможной степени учитывал интересы большинства заинтересованных субъектов и осуществлялся с их участием – например, путем организации межведомственных рабочих групп, включая представителей министерств по делам семьи, министерств развития и ОГО.
- Учитывать международные и региональные механизмы гендерного мониторинга, такие, как отчетность в соответствии с положениями Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).
- Включить гендерные индикаторы (см. рамку 3).

#### Гендерный аудит институтов сектора безопасности

- Обеспечить необходимые предварительные условия, такие, как политическая воля и технический потенциал.
- Обеспечить, чтобы субъект, осуществляющий гендерный аудит, был независим и одновременно хорошо разбирается во внутренних процедурах института сектора безопасности. Например, это может быть группа, в состав которой входит внешний консультант по проведению гендерного ау-

дита и внутренний эксперт по вопросам предварительного анализа.

- К числу контрольных вопросов, задаваемых в ходе гендерного аудита, относятся следующие<sup>5</sup>:

#### Обеспечивает ли данный институт:

- Равное представительство мужчин и женщин на всех уровнях организации?
- Такие нормативные документы и методы работы с персоналом, которые содействуют набору, удержанию женщин и продвижению их по службе?
- Такие нормативные документы и механизмы, которые способствуют предупреждению сексуальных домогательств, дискриминации и насилия и реагированию на них?
- Технический потенциал для работы по конкретным гендерным проблемам?
- Базовое гендерное обучение всех сотрудников?
- Систематический учет гендерных аспектов в своих нормативных документах, программах и инициативах?
- Выделение достаточного финансирования на инициативы по решению гендерных проблем?

#### МИО инициатив по систематическому учету гендера в деятельности сектора безопасности

- Ранжировать по степени важности комплексные меры МИО инициатив по систематическому учету гендерной концепции в институтах сектора безопасности для измерения их долгосрочных последствий.
- Разработать количественные и качественные индикаторы учета гендера для каждого института и каждой программы (см. рамку 4).
- При необходимости корректировки инициатив по систематическому учету гендера, проводить последующие мероприятия, такие, как конференции, групповые дискуссии и заседания по стратегическому планированию.

### Рамка 4 Мониторинг систематического учета гендерной концепции в системе ООН

Начиная с 1997 года, в обязанности Помощника Генерального секретаря ООН и Специального советника Генерального секретаря ООН по гендерным вопросам и проблемам улучшения положения женщин входит оказание поддержки выполнению предписаний о систематическом учете гендерной концепции в системе ООН и осуществление контроля над этим процессом. С этой целью в ООН применяются такие инструменты, как подразделения консультантов по вопросам гендера, контактные пункты по гендерным вопросам и механизмы для рассмотрения заявлений. Кроме того, Межведомственная сеть ООН по вопросам положения женщин и равноправия полов составила техническое задание по методам включения гендерной концепции во все механизмы рассмотрения заявлений и проведения МИО в системе ООН<sup>6</sup>.

**Виды информации, которую надлежит собирать<sup>7</sup>:**

- Демографические данные, включая раздельные данные по полу и возрасту.
- Характеристика перемещений населения (для выявления риска сексуального насилия).
- Характеристика обстановки, участвующих в операции организаций, а также видов предоставляемых услуг и проводимых мероприятий.
- Обзор ситуации с сексуальным насилием (наиболее уязвимые группы населения, любые имеющиеся данные о случаях сексуального насилия).
- Национальные органы безопасности и правовой защиты (законодательство, юридические определения, правила полицейского, судебного и гражданского производства).
- Общинные системы традиционного правосудия или обычного права.
- Существующие межсекторальные меры предупреждения таких преступлений и реагирования на них (координация, механизмы перенаправления жертв, психосоциальная и медицинская помощь, службы безопасности/полиция, защита/правосудие).

**Кроме того, в части 11 вы найдете...**

- Методику сбора данных для предварительного анализа РСБ.
- Методы интеграции гендера в систему предварительного анализа РСБ, разработанную институтом «Клингендайл».
- Перечень основных субъектов МИО РСБ.
- Таблицу, раскрывающую применение методики «управления, нацеленного на результат» в системе МИО РСБ с учетом гендерной концепции.
- Методы проведения гендерного аудита.

**Проблемы и возможности постконфликтного периода**

Предварительный анализ и МИО РСБ в постконфликтных ситуациях представляют большую проблему и имеют особое значение.

**Проблемы интеграции гендерных аспектов**

- Обычно существующие в мирное время системы учета документации и сбора данных могут быть нарушены во время вооруженного конфликта; это касается и такой документации, как учетные документы больниц, документы криминалистического учета и другие данные, которые хранятся в полиции или в министерствах. Изменения в деятельности государственных институтов или их развал нередко затрудняют сбор и анализ полных и репрезентативных данных.
- Отсутствие времени и финансовых ресурсов может не позволить создать системы для проведения комплексного предварительного анализа и МИО. Тем не менее, без сбора данных и мониторинга программ и проектов их успех и координация не возможны.

**Дополнительная информация**

**Guide to Gender-Sensitive Indicators.** Canadian International Development Agency, 1997.

**Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework.** The Hague, Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003.

**Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders.** London, Commonwealth Secretariat, 2005.

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

Kievelitz U. et al. **Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations.** 2004 г.

**Handbook on Monitoring and Evaluation of Results.** UNDP, 2002.

**Monitoring and Investigating the Security Sector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security.** Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and UNDP, 2007.

**Bibliography on Gender Monitoring and Evaluation (M&E) and Indicators.** World Bank, 2001.

**Возможности для интеграции гендерных аспектов**

- У международного сообщества, международных организаций и вновь сформированных правительств может появиться больше политической воли вкладывать средства в процессы РСБ с учетом гендерной специфики.
- Формирование новой политики и процедур сектора безопасности дает возможность осуществлять процедуры мониторинга и итоговой оценки с самого начала, включая определение ориентиров для набора женского персонала и интеграцию гендерных аспектов в процесс разработки нормативных и регламентирующих документов, оперативных программ, систем набора и обучения персонала.

1 Handbook on Monitoring and Evaluation of Results. New York, UNDP, 2002.

2 OECD-DAC Working Party on Aid Evaluation. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002, pp. 21-22.

3 Ball N. et al. Security and Justice Sector Reform Programming in Africa. Evaluation Working Paper No. 23. London, Department for International Development, April 2007. URL: <https://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>.

4 Hunt J. Gender and Security Sector Reform Workshop. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 16-19 August 2007.

5 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, Renesans for UNDP and DCAF, 2008.

6 UN Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. Gender Mainstreaming in Evaluation, Monitoring and Programme Reporting (IANWGE/2005/12 Fourth session). New York, United Nations, 22-25 February 2005.

7 Guidelines for Gender-based Violence – Interventions in Humanitarian Settings Focusing on Prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies. The Interagency Standing Committee, Taskforce on Gender in Humanitarian Assistance, 2005, p. 25.

**Справочное пособие «Гендер и РСБ»**

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](http://www.dcaf.ch), [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org) и [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

Настоящую практическую записку подготовил Никола Попович (МУНИУЖ ООН) по материалам части 11, составленной тем же автором.