

## Читателям

### ОГЛАВЛЕНИЕ

Назначение справочного  
пособия

Целевая аудитория  
справочного пособия

Структура и содержание  
справочного пособия

Как проходила работа над  
справочным пособием?

Что дальше?

Реформирование сектора безопасности (РСБ) все чаще оказывается в числе приоритетных задач правительств, а также в повестке дня международных структур, занимающихся вопросами развития, мира и безопасности. РСБ открывает возможности для преобразования политики, институтов и программ в области безопасности и создает благоприятные условия для интеграции гендерных аспектов.

Интеграция гендерных аспектов признается в качестве важного средства повышения способности, укрепления местной инициативы и усиления надзора. Например, увеличение набора женского персонала, предотвращение нарушений прав человека и сотрудничество с женскими организациями способствует созданию эффективных, подотчетных и основанных на принципе участия силовых структур, отвечающих специфическим потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей.

Несмотря на это признание важности интеграции гендерных аспектов в РСБ, какие-либо ресурсы на эту тему до сих пор отсутствовали. Данное пособие представляет собой первый ответ на возникшую потребность в информации и аналитических материалах по гендерной проблематике в рамках РСБ. Оно задумано как практическое введение в вопрос о том, почему гендерные аспекты необходимо учитывать в РСБ и каким образом можно обеспечить их интеграцию, и предназначено для лиц, ответственных за формирование политики, и специалистов-практиков.

Ситуация, в которой проводится каждая РСБ – единственна в своем роде. По этой причине предлагаемые в данном пособии стратегии и рекомендации могут и не подойти для непосредственного применения; в каждом случае их следует адаптировать к местным условиям.

Справочное пособие «Гендер и РСБ» включает:

- 12 частей.
- 12 практических записок, основанных на содержании частей.
- Приложение: «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Темы частей пособия и соответствующих практических записок:

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.



## Назначение справочного пособия

Данное справочное пособие создавалось как инструмент для повышения знаний, потенциала и обмена информацией по гендерным аспектам РСБ среди разработчиков реформы сектора безопасности, специалистов-практиков и ученых.

### Цели справочного пособия:

- Показать важность учета гендера в ходе РСБ.
- Предложить практические методы интеграции гендера в процессы анализа, реализации, мониторинга и итоговой оценки» РСБ с учетом опыта РСБ в странах с различными условиями и в контексте различных институтов сектора безопасности.
- Предоставить материал для разработки политики РСБ на международном и национальном уровнях с учетом гендерных аспектов.
- Предоставить материал для разработки программ гендерного обучения личного состава силовых структур и специалистов-практиков по РСБ.
- Служить справочником по вопросам международного права и международным стандартам, определяющим права женщин и гендерное равенство и имеющим отношение к РСБ и институтам сектора безопасности.

Настоящее справочное пособие не является исчерпывающим источником по гендеру и РСБ; это всего лишь первый опыт обобщения информации и составления практического руководства в формате, удобном для целого ряда специалистов-практиков по РСБ и лиц, ответственных за формирование политики. Мы надеемся, что данное пособие станет отправной точкой для создания более целенаправленной и практической стратегии и учебных материалов по гендеру и РСБ, предназначенных для силовых ведомств и иных структур, работающих в данной области.

## Целевая аудитория пособия

Настоящее справочное пособие задумано как введение в гендерную проблематику для широкого ряда лиц, занятых вопросами реформирования сектора безопасности. К ним относятся лица, ответственные за формирование политики, сотрудники программ и консультанты, работающие над РСБ в составе таких структур, как:

- Национальные правительства.
- Институты сектора безопасности.
- Международные и региональные организации.
- Правительства стран-доноров.
- Организации гражданского общества, включая женские организации.

Несмотря на то, что данное пособие предназначено скорее для специалистов по РСБ, чем для экспертов по гендерным вопросам, его отдельные части и практические записки могут оказаться полезными и для ответственных по гендерным вопросам, желающих получить больше информации о точках соприкосновения между их собственной деятельностью и РСБ.

Кроме того, у каждой конкретной части (практических записок) есть и другие целевые аудитории. Например:

- депутатам и аппарату парламента страны, депутатам и аппарату региональных законодательных собраний может быть полезной часть «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности».
- а частным военным и охранным фирмам (ЧВОФ), отраслевым объединениям ЧВОФ, а также клиентам ЧВОФ – часть «Гендер и частные военные и охранные фирмы».

## Структура и содержание справочного пособия

В целом все части и практические записки имеют одинаковую структуру: за исключением частей 11 и 12, содержащаяся в них информация подается под фиксированным набором заголовков. Например, часть «Гендер и реформирование полицейских сил» строится следующим образом:

1. Введение.
2. Что такое реформа полицейских сил?
3. Почему учет гендерных аспектов важен для реформирования полицейских сил?
4. Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил.
5. Внедрение гендерных аспектов в реформу полицейских сил в конкретных условиях:
  - a. В постконфликтных странах.
  - b. В переходных странах.
  - c. В развивающихся странах.
  - d. В развитых странах.
6. Основные рекомендации.
7. Дополнительные ресурсы.

Структура практической записки в части «Гендер и реформирование полицейских сил»:

1. Почему гендерные аспекты важно учитывать при реформировании полицейских сил?
2. Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил.
3. Проблемы и возможности постконфликтного периода.
4. Вопросы по реформированию полиции.
5. Дополнительная информация.

Конкретное содержание каждой части и практических записок зависит от их тематики. Вместе с тем, каждая из них включает такую концептуальную информацию, как определение термина «гендер», разъяснение значимости гендерных проблем, а также такую практическую информацию, как анализ конкретных случаев, полезные советы и перечни контрольных вопросов. Авторы стремились к тому, чтобы в наборе анализируемых конкретных случаев и примеров были равномерно представлены различные регионы мира и страны с различными внутренними условиями (постконфликтные страны, переходные страны, развивающиеся страны и развитые страны).

## Определение РСБ

Общепринятого определения терминов «сектор безопасности» или «реформирование сектора безопасности» не существует. Разные авторы и организации применяют более узкое или более широкое толкование РСБ, часто используя при этом ряд взаимозаменяемых терминов. В настоящем пособии применяется определение, предложенное Комитетом Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития (КПР ОЭСР), с которым, похоже, согласны многие:

Реформирование сектора безопасности означает преобразование сектора или системы безопасности «в ходе которого все действующие лица, их роли, зоны ответственности и деятельность совокупно нацелены на обеспечение такого управления системой и такой ее работы, которые наиболее соответствуют нормам демократии и разумным принципам надлежащего государственного управления и тем самым способствуют надежному функционированию всего механизма безопасности»<sup>1</sup>.

Под системой или сектором безопасности можно подразумевать всю совокупность государственных институтов и других структур, играющих определенную роль в обеспечении безопасности государства и его народа. К ним относятся:

- **Основные силовые структуры:** вооруженные силы (включая международные и региональные силы), полиция, жандармерия, военизированные формирования, служба охраны президента, разведка и службы безопасности, береговая охрана, пограничные войска, таможенная служба, резервные подразделения и местные подразделения сил безопасности.
- **Органы управления силовыми структурами и надзора за ними:** парламент (законодательный орган) и его соответствующие комитеты по законодательству; правительство (органы исполнительной власти), включая министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел; консультативные органы по вопросам национальной безопасности; органы, существующие в рамках обычая, или традиционные органы власти; органы финансового управления; а также структуры гражданского общества, в том числе СМИ, научное сообщество и неправительственные организации.
- **Институты юстиции и правопорядка:** министерство юстиции, система отбывания наказаний, службы уголовного расследования и преследования, судебные органы (суды и трибуналы), службы исполнения судебных решений (судебные исполнители и приставы), другие системы правосудия, существующие в рамках обычая или традиции, комиссии по правам человека и омбудсмены.
- **Не предусмотренные законодательством силы безопасности:** освободительные армии, партизанские формирования, частные предприятия личной охраны, частные охранные фирмы, частные военные фирмы и вооруженные формирования политических партий<sup>2</sup>.
- **Не предусмотренные законом группы гражданского общества:** профессиональные объединения, СМИ, научно-исследовательские организации, правозащитные организации, религиозные организации, неправительственные организации и группы местной общественности<sup>3</sup>.

Более подробное обсуждение концепции РСБ можно найти в части 1 «Гендер и реформирование сектора безопасности».

## Принцип выбора тем для данного справочного пособия

РСБ включает широкий ряд субъектов и процессов, причем для ее реализации важно решить большое количество гендерных проблем. Тематика настоящего пособия сосредоточена на общих для всех стран направлениях РСБ, в которых пока не учитываются существующие ресурсы и экспертные знания по гендерной проблематике. По другим направлениям РСБ ресурсы по гендерной проблематике еще нужно создать. Например, в данном пособии нет части, посвященной интеграции гендера в реформу разведслужб в виду отсутствия достаточной информации по этой теме. Мы надеемся, что настоящее пособие окажется полезным ресурсом для других авторов в дальнейшей работе по учету гендера в РСБ, в том числе и по направлениям, недоступным для данного пособия.

В данном пособии нет отдельной части по учету гендерных проблем в процессе разоружения, демобилизации и реинте-

грации (РДР), поскольку по этой теме уже разработано немало отличных ресурсов. В этой связи РДР обсуждается в частях, посвященных реформированию вооруженных сил и парламентскому надзору за сектором безопасности в числе других вопросов.

## Что является основной темой данного справочного пособия: проблема гендера или женский вопрос?

Термины «гендер» и «женский вопрос» часто путают и (или) используют как синонимы. Данное пособие в основном посвящено проблеме гендера, а не проблеме женщин, что, отчасти, подтверждается тем, что в него включена также информация и примеры, относящиеся к мужчинам и маскулинности. Вместе с тем, существующая информация по вопросам мужчин и маскулинности в свете РСБ пока недостаточна и требует дальнейших исследований.

В настоящем справочном пособии используется следующее определение термина «гендер»:

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 обозначает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

Более подробно определения гендера и концептуальные подходы к интеграции гендера в РСБ см. в части «Гендер и реформирование сектора безопасности».

## Почему данное справочное пособие включает анализ проблем лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ)?

Гомосексуалисты, лесбиянки, бисексуалы и транссексуалы часто сталкиваются с дискриминацией и насилием в связи с их предполагаемым несоответствием гендерным ролям. Поэтому данное пособие включает, где это возможно, примеры и информацию по инициативам, предпринимаемым в секторе безопасности, по решению специфических проблем лиц из числа ЛГБТ.

## Как определяются типы условий, существующих в разных странах?

Настоящее пособие анализирует РСБ в странах с четырьмя типами внутренних условий с целью поиска общих проблем и возможностей на пути интеграции гендера.

Используя категории, принятые Управлением статистики ООН, все части пособия (за исключением частей 11 и 12) включают раздел, посвященный:

*Переходным странам* – странам, стоящим на пути перехода от централизованного планового хозяйства к рыночной экономике, таким как Хорватия, Грузия, Российская Федерация, Таджикистан и Украина.

*Развивающимся странам* – странам с низким уровнем валового национального дохода. Африка, страны Карибского бассейна, Центральная Америка, Южная Америка, Азия (кроме

Японии) и Океания (кроме Австралии и Новой Зеландии) определяются как «развивающиеся регионы».

*Развитым странам* – странам с высоким уровнем валового национального дохода, таким как страны Западной и Северной Европы, Канада, США и Израиль<sup>4</sup>.

Части также уделяют внимание вопросу интеграции гендера в РСБ в постконфликтных странах, где РСБ отличается такими особенностями, которые в меньшей степени присутствуют или вообще отсутствуют в странах, не прошедших через внутренний конфликт<sup>5</sup>. К постконфликтным странам, речь о которых идет в данном пособии, относятся Гаити, Либерия, Сьерра-Леоне и Восточный Тимор. Конечно же, к постконфликтным странам могут относиться и переходные и развивающиеся страны, и в настоящее время не ясно, когда страна, прошедшая через вооруженный конфликт, перестает быть «постконфликтной». Тем не менее, части данного пособия показывают, что уроки, извлеченные из одних постконфликтных ситуаций, можно в значительной степени адаптировать для решения проблем в других постконфликтных ситуациях.

### **Почему в части справочного пособия включен материал по развитым странам?**

Хотя концепция РСБ обычно не применяется в отношении развитых стран, реформирование институтов сектора безопасности происходит в них часто и на самых разных уровнях. Во многих развитых странах силовым структурам еще предстоит научиться эффективно предотвращать гендерное насилие и реагировать на него или добиться сбалансированности гендерного состава сотрудников, занятых в институтах сектора безопасности. Таким образом, развитым странам также следует подумать над реализацией в своем секторе безопасности реформ, учитывающих гендерные аспекты.

### **Как проходила работа над справочным пособием?**

В 2005 году, с учетом явной необходимости в научно-исследовательском и практическом руководстве по гендерным аспектам РСБ, концепцию настоящего пособия разработали Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин (МУНИУЖ ООН) и Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС). Третьим участником проекта стало Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ).

В августе 2006 года ДКВС и МУНИУЖ ООН создали Рабочую группу «Гендер и реформирование сектора безопасности», в которую вошли специалисты-практики и исследователи со всего мира, занимающиеся реформированием сектора безопасности, а также представители КПР ОЭСР, Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ), ПРООН, ЮНИФЕМ, Совета ЕС и Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС). Рабочая группа «Гендер и реформирование сектора безопасности» выступала в качестве консультативного органа проекта.

Работа над настоящим пособием началась в феврале 2007 года; финансирование было предоставлено Министерством иностранных дел Норвегии и БДИПЧ ОБСЕ.

Заказ на разработку частей пособия 2-10 ДКВС передал признанным экспертам в области гендерных аспектов и в об-

ласти безопасности. Части «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур» и «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформы сектора безопасности» были разработаны МУНИУЖ ООН на основе целой серии дискуссий, организованных через Интернет в середине 2007 года между экспертами по РСБ и гендерным проблемам. Проекты каждой части прошли проверку у ряда экспертов, среди которых были специалисты-практики в области РСБ, сотрудники силовых структур, эксперты по гендерной проблематике, ученые и заинтересованные лица. Важные замечания и предложения по проектам частей пособия представили около 60 человек, в том числе из Африки, Азии, Восточной Европы и Латинской Америки. Кроме того, в ходе двухдневной Конференции экспертов по гендеру и РСБ, проходившей в августе 2007 года в Женеве, проекты частей пособия обсуждали их авторы, внешние рецензенты и лица, ответственные за формирование политики. Практические записки подготовлены МУНИУЖ ООН и ДКВС на основе соответствующих частей пособия. Последнюю проверку, редактирование и публикацию частей пособия и практических записок обеспечили сотрудники ДКВС.

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность всем, кто оказал помощь в формировании настоящего пособия.

### **Что дальше?**

Справочное пособие «Гендер и реформирование сектора безопасности» вышло в марте 2008 года и было распространено большим тиражом в бумажном виде, в формате CD ROM и в сети Интернет.

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН готовят ряд дальнейших проектов, которые будут использовать настоящее пособие. Планируется разработка дополнительных материалов (включая обучающие материалы), рассчитанных на потребности специалистов-практиков в области РСБ в конкретных странах и регионах. Мы с удовольствием продолжим сотрудничество по разработке методов интеграции гендерных аспектов в РСБ и регистрации примеров передовой практики в этой области.

1 OECD-DAC. Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2005, p. 20. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.

2 Там же, pp. 20-21. См. также Hänggi H. Making Sense of Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Challenges of Security Sector Governance. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.

3 Ball et al., цитируется по United Nations Development Report 2002. New York, United Nations Development Programme, 2002, p. 87.

4 Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings. Revised 28 August 2007. United Nations Statistics Division. URL: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed>.

5 См. обмен мнениями в: Law D. The Post-Conflict Security Sector. DCAF Policy Paper No. 14. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, pp. 2-3. URL: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/PP14\\_post\\_conflictss.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/PP14_post_conflictss.pdf). Это основано на разборе конкретных случаев в Афганистане, Боснии-Герцеговине, Гаити, Косово, Сьерра-Леоне и Восточном Тиморе.

# Гендер и реформирование сектора безопасности

Кристин Валасек





# Гендер и реформирование сектора безопасности

Кристин Валасек



## Об авторе

Кристин Валасек - руководитель проекта по интеграции гендерного аспекта в реформирование силовых структур, проводимого Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС). Ранее Кристин координировала вопросы гендерной политики и политики в области мира и безопасности, а также исследований и обучения в МУНИУЖ ООН. Она работала также над вопросами стратегии достижения гендерного равенства в Департаменте ООН по вопросам разоружения. Кроме того, она является уполномоченным посредником и обладает широким опытом работы в НПО в сфере борьбы с бытовым насилием, сексуальным насилием и оказания помощи беженцам. Кристин получила степень магистра в области урегулирования конфликтов в Брэдфордском университете и степень бакалавра в области международных исследований и женских исследований.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы поблагодарить следующих лиц за ценные замечания, высказанные ими по проекту данного пособия: Питер Альбрехт, Хилари Эндерсон, Санам Нараги Андерлини, Элисон Бейлз, Миган Бастик, Элан Брайден, Мария Патрисия Гонсалес Чавес, Иден Коул, Марк Доунс, Аня Эбнетер, Гийи Гья, Никола Попович, Элизабет Портер, Маргрет Вервейк и Марк Уайт. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Ба-клэнду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и реформирование сектора безопасности» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Jewel Samad/AFP/Getty Images, 2007.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией Poligrafus Andrzej Adamiak



## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что такое реформирование сектора безопасности?</b>	<b>1</b>
<b>3. Что такое гендер?</b>	<b>3</b>
<b>4. Гендерные стратегии реформирования сектора безопасности</b>	<b>4</b>
4.1. Стратегия достижения гендерного равенства . . . . .	4
4.2. Стратегия поощрения равного участия мужчин и женщин	5
<b>5. Почему важно учитывать гендерные аспекты при реформировании сектора безопасности?</b>	<b>6</b>
5.1. Местная инициатива и ответственность . . . . .	6
5.2. Эффективное обеспечение безопасности. . . . .	7
5.3. Контроль и подотчетность структур сектора безопасности. . . . .	10
<b>6. Каким образом гендерные аспекты могут быть учтены в ходе реформирования сектора безопасности?</b>	<b>11</b>
6.1. Политика РСБ, учитывающая гендерные аспекты . . . . .	12
6.2. Программный цикл РСБ, учитывающий гендерные аспекты . . . . .	14
<b>7. Включение гендерных аспектов в РСБ в конкретных условиях</b>	<b>18</b>
7.1. Постконфликтные страны. . . . .	18
7.2. Переходные страны . . . . .	19
7.3. Развивающиеся страны . . . . .	20
7.4. Развитые страны. . . . .	21
<b>8. Основные рекомендации</b>	<b>22</b>
<b>9. Дополнительные ресурсы</b>	<b>23</b>



## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>КОЖПО</b>	Калечащие операции на женских половых органах
<b>КПР ОЭСР</b>	Комитет Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
<b>МИО</b>	Мониторинг и итоговая оценка программ
<b>МО</b>	Министерство обороны
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>РДР</b>	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
<b>СК</b>	Соединенное Королевство
<b>СПР</b>	Программа «Судебная практика равенства»
<b>СРСА</b>	Аварийно-спасательная служба Швеции
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ЮАСО</b>	Южноафриканские силы обороны
<b>ЮНИФЕМ</b>	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
<b>ЮНФПА</b>	Фонд ООН в области народонаселения



# Гендер и реформирование сектора безопасности

## 1 Введение

**Дефицит женского персонала в полицейских силах Афганистана представляет собой угрозу национальной безопасности**

*«В настоящее время в полиции провинции Урузган служат две сотрудницы, работающие в канцелярии губернатора в городе Тарин-Ковт. Опросы новобранцев, поступивших в Афганскую национальную полицию в этой провинции, выявили необходимость в увеличении количества женщин-полицейских, как в полицейских участках, так и на контрольно-пропускных пунктах... безопасность на контрольно-пропускных пунктах была поставлена под угрозу мужчинами-членами оппозиционных вооруженных группировок, переодетыми в паранджи, какие носят афганские женщины. О проведении личного обыска не могло быть и речи за отсутствием женщин-полицейских».*

Маргрет Вервейк, старший сотрудник по вопросам политики, Министерство иностранных дел Нидерландов (2007 г.)

Реформирование сектора безопасности (РСБ) все чаще оказывается в числе приоритетных задач правительств, а также в повестке дня международных структур, занимающихся вопросами развития, мира и безопасности. РСБ открывает возможности для преобразования политики, институтов и программ в области безопасности и создает благоприятные условия для интеграции гендерных аспектов. Интеграция гендерных аспектов - не просто проявление политкорректности. Она признается в качестве средства повышения боеготовности, укрепления местной инициативы и усиления контроля. Например, увеличение набора женского персонала, предотвращение нарушений прав человека и сотрудничество с женскими организациями способствуют созданию эффективных, подотчетных и основанных на принципе участия силовых структур, отвечающих специфическим потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей.

Данная часть задумана как общее введение в РСБ и гендерную проблематику для правительственных чиновников государств-участников (в том числе государств-доноров), сотрудников институтов сектора безопасности, региональных и международных организаций, лиц, ответственных за формирование политики и программ в области РСБ. Кроме того, она может быть полезной для организаций гражданского общества, научных сотрудников и исследователей, работающих над темой гендера и безопасности.

Настоящая часть включает следующие разделы:

- Введение в вопросы РСБ и гендера.
- Разъяснение того, почему включение гендерных аспектов укрепляет процессы РСБ.

- Практические способы включения гендерных аспектов в политику и программы РСБ.
- Обзор конкретных гендерных вопросов и вопросов РСБ в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

Более подробную информацию можно найти в посвященных конкретным институтам частях, входящих в состав справочного пособия «Гендер и РСБ».

## 2 Что такое реформирование сектора безопасности?

Хотя понятие «реформирование сектора безопасности» возникло еще в конце 90-х годов прошлого века, общепринятое определение сектора безопасности или реформирование сектора безопасности отсутствует. Различные субъекты применяют более или менее широкие толкования РСБ, и порой используется целый ряд взаимозаменяемых терминов: реформирование сектора безопасности, реформирование системы безопасности, модернизация сектора безопасности, преобразование сектора безопасности и т.д. Наблюдается, однако, некоторое сближение позиций вокруг определения, предложенного Комитетом Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития (КПР ОЭСР):

**Реформирование сектора безопасности** означает преобразование сектора/системы безопасности, «охватывающее все субъекты, их роли, обязанности и ответственность, а также их деятельность, с тем чтобы обеспечить функционирование системы и управление ею таким образом, который наиболее соответствует демократическим нормам и разумным принципам надлежащего управления и, следовательно, способствует нормальной работе системы безопасности»<sup>1</sup>.

РСБ представляет собой системный подход, при котором особое внимание уделяется взаимосвязанности силовых институтов и преследуются две основные цели. Во-первых, обеспечение демократического и гражданского контроля над сектором безопасности, например, путем укрепления управленческого и надзорного потенциала министерств, парламента и организаций гражданского общества. Во-вторых, создание боеготового, не обременительного для бюджета и эффективного сектора безопасности, например, путем реструктуризации или повышения человеческого или вещественного потенциала<sup>2</sup>.

**Систему/сектора безопасности** можно рассматривать как включающую все государственные институты и иные организации, которые играют определенную роль в обеспечении безопасности государства и его граждан. К ним относятся:

- **Основные субъекты безопасности:** вооруженные силы (включая международные и региональные объединенные вооруженные силы), полиция, жандармерия, военизированные формирования, президентская охрана, разведывательные органы и службы безопасности, береговая охрана, пограничные войска, таможенная служба, резервные подразделения и местные подразделения службы охраны.
- **Органы управления системой безопасности и контроля:** парламент/законодательный орган и его соответствующие законодательные комитеты, правительство/органы исполнительной власти, включая министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел, консультативные органы по вопросам национальной безопасности, органы, существующие в рамках обычая, или традиционные органы, органы управления финансами, субъекты гражданского общества, в том числе средства массовой информации, научные сообщества и неправительственные организации.
- **Органы юстиции и правопорядка:** министерства юстиции, тюрьмы, органы уголовного расследования и преследования, судебные органы (суды и трибуналы), органы, ответственные за приведение в исполнение решений суда (судебные исполнители и судебные приставы), другие системы правосудия, существующие в рамках обычного права, и традиционные системы, комиссии по правам человека и омбудсмены.
- **Не предусмотренные законодательством силы безопасности:** освободительные армии, партизанские формирования, частные предприятия личной охраны, частные охранные фирмы, частные военные фирмы и ополченческие формирования политических партий<sup>3</sup>.
- **Не предусмотренные законодательством участники гражданского общества:** профессиональные объединения, средства массовой информации, научно-исследовательские организации, правозащитные организации, религиозные организации, неправительственные организации и группы местной общественности<sup>4</sup>.

Процесс реформирования сектора безопасности предполагает решение ряда проблем в сфере безопасности, таких как коррупция, дефицит технического потенциала, нарушения прав человека, отсутствие прозрачности и контроля, а также общих социальных проблем, таких как преступность и вооруженное насилие. В операционном плане РСБ охватывает широкий спектр мероприятий, которые можно разделить на четыре основные категории<sup>5</sup>.

1. **Усиление гражданского контроля и надзора за сектором безопасности**, в том числе: реформирование министерств обороны и внутренних дел, повышение надзорного потенциала законодателей путем проведения обучения, учреждение института независимых омбудсменов, введение контроля со стороны государственных служб за военными расходами и укрепление потенциала организаций гражданского общества для осуществления надзора за сектором безопасности.
2. **Профессионализация силовых структур**, включающая: программы подготовки солдат, сотрудников полиции и сотрудников других силовых структур в области демократической подотчетности, гендерной проблематики, прав человека, международного гуманитарного права и вопросов, связанных с учетом этнических особенностей, повышение технических навыков, поощрение мер охраны порядка с

привлечением местной общины, модернизация технической базы вооруженных сил и полиции и выработка профессиональных кодексов поведения.

3. **Демилитаризация и миростроительство**, в том числе: программы по снижению доступности стрелкового и легкого оружия и сокращению связанных с ним злоупотреблений, разоружение, демобилизация и реинтеграция ветеранов, укрепление региональных мер безопасности.
4. **Укрепление принципа верховенства закона**, в том числе: создание прочной независимой правовой структуры, обеспечивающей строгий гражданско-демократический контроль и оптимальное функционирование пенитенциарной системы, повышение потенциала судебных органов и становление независимой судебной системы.

Процесс реформирования сектора безопасности в различных странах протекает по-разному, и контекст, в котором происходит РСБ, в каждом случае уникален. Международные или региональные организации или двусторонние доноры могут оказывать поддержку РСБ, однако, существенно важной для любого процесса реформирования является национальная инициатива. По мнению КПП ОЭСР, РСБ должно:

- Быть социально ориентированным, инициированным на местах и основанным на демократических нормах и принципах прав человека и верховенства закона, направленным на освобождение от страха и существенное снижение вооруженного насилия и преступности.
- Рассматриваться как рамки для системного размышления над подходом к различным вызовам безопасности, с которыми сталкиваются государство и их граждане, путем применения более комплексных мер политики в области развития и безопасности, а также через повышение участия в этом процессе гражданского общества и повышение контроля с его стороны.
- Основываться на деятельности по реализации межотраслевых стратегий, опирающихся на широкий анализ ряда потребностей государства и его граждан в сфере безопасности и правосудия.
- Разрабатываться с соблюдением основных принципов управления, таких как прозрачность и подотчетность.
- Реализовываться через прозрачные процессы и меры, направленные на повышение институционального и человеческого потенциалов, необходимых для эффективного функционирования политики в области безопасности и справедливого отправления правосудия<sup>6</sup>.

РСБ часто ассоциируется с постконфликтными ситуациями, однако оно может также иметь место в развивающихся странах и странах, в которых происходит переход от авторитарного режима к демократии. Кроме того, процессы реформирования сектора безопасности проходят и в развитых странах, хотя к ним обычно не применяется термин «РСБ».

К **общим сложностям** при проведении РСБ относятся:

- Высоко политизированный характер процессов РСБ (в особенности если речь идет о вооруженных силах), которые затрагивают большое количество устоявшихся личных, национальных и международных интересов.
- Необходимость координировать действия различных субъектов и использовать экспертные знания, накопленные в различных правительственных органах и неправительственных организациях.
- РСБ включает широкий спектр мероприятий и может про-

## Рамка 1

## Мужчины, виды маскулинности и вооруженные силы

Во многих странах свойственная вооруженным силам культура навязывает определенные «маскулинизированные» ценности и модели поведения, которые, в свою очередь, влияют на понятие маскулинности в обществе в целом. Например, в 1980-х годах «ЮАСО (Южноафриканские силы обороны) являлись влиятельным источником идей о том, как подобает себя вести белым южноафриканским мужчинам. Многие военнослужащие ЮАСО подчеркивали, что основу военного обучения составляло воспитание агрессивности, которая приравнялась к маскулинности»<sup>9</sup>.

Военная подготовка новобранцев, или «учебка», представляет собой хорошо срежиссированный процесс, направленный на разрушение индивидуальности, выработку официально принятого военного типа поведения и воспитание преданности определенной группе. Этот процесс социализации носит глубоко гендерный характер, поскольку понятие «солдат» преднамеренно связывается с понятием «настоящий мужчина».

Исследователи утверждают, что канадские новобранцы в период прохождения подготовки в учебных лагерях подвергаются унижениям и оскорблениям в форме физического грубого обращения, угроз насилием или словесных оскорблений. Так, новобранцев женского пола обзывают «шлюхами», а новобранцев-мужчин – «подружками», «гомиками» и «черномазыми». Подобные расистские, антигомосексуальные и женоненавистнические нападки отражают свойственную данному институту культуру, в которой оправдывается и упорно поддерживается определенная форма насильственной маскулинности<sup>10</sup>.

Еще одним примером может служить Израиль, где существует трехлетняя воинская повинность для мужчин. Согласно исследованиям, проведенным Дэни Каплан, «в армии у всех мужчин стараются сформировать некий стандартный облик маскулинности. Это достигается благодаря организационной культуре, которая поощряет такие идеальные качества солдата, как физическая сила, выносливость, самообладание, профессионализм, общительность, гетеросексуальность и враждебность к арабам. Эти характеристики используются для формирования маскулинного поведения путем противопоставления их представлениям об «инаковости», т.е. феминности, гомосексуальности и неприятеля-араба»<sup>11</sup>.

водиться с целью достижения ряда различных целей. Это часто может приводить к несогласованности и неравномерности в осуществлении и возникновению отдельных инициатив в конкретных случаях<sup>7</sup>.

- РСБ - это длительный процесс, который может порождать проблемы, связанные с устойчивостью, включая соответствующее финансирование.

Во время как вышеперечисленное представляет собой, возможно, существенные сложности, в перспективе РСБ снижает риск возникновения вооруженных конфликтов, дает толчок развитию и содействует безопасности людей. Создание профессиональных силовых структур, которые являются демократически подотчетными и хорошо управляемыми, может иметь следствием более высокий уровень обеспечения безопасности и справедливости для всех слоев населения.

### 3 Что такое гендер?

«Гендером» именуют социально сконструированные роли и отношения между мужчинами и женщинами. Гендер не определяется биологическими факторами, но приобретает. Иными словами, мужчины и женщины усваивают определенные роли и надлежащие модели поведения в соответствии со своим полом. Одним из примеров может служить то, что во многих европейских культурах женщины традиционно отвечают за приготовление пищи. Биологические свойства женщин не предопределяют их способность стряпать, это, скорее, часть гендерной роли, которую усваивает большинство женщин. Гендерные роли как таковые не статичны, они могут изменяться с течением времени и значительно различаться в разных культурах.

В отличие от гендера, «пол» относится к биологическим различиям между женщинами и мужчинами. Эти биологические свойства, такие как гормоны, репродуктивные органы и генетические различия, обычно используются для разделения людей на мужчин и женщин. Примером правильного употребления термина «пол» могут служить бланки таможенных деклараций или заявлений (пол: мужской или женский) или статистические данные, описывающие мужчин и женщин,

когда речь идет о «статистических данных с разбивкой по половой принадлежности».

Гендерные роли формируются под влиянием множества различных факторов в дополнение к культурному фактору, таких как класс, гражданство, этническая принадлежность, сексуальная ориентация и возраст. Например, канадская модель маскулинности, относящаяся к белым гомосексуалистам среднего класса, будет резко отличаться от либерийской модели маскулинности, относящейся к чернокожим гетеросексуалам из высших слоев общества. Термины «**виды маскулинности**» и «**виды феминности**» используются для отражения того факта, что маскулинность и феминность означают различные вещи в понимании разных групп мужчин и женщин в разное время<sup>8</sup>. Внутри каждого общества существуют множественные определения маскулинности и феминности, однако одни из них ценятся больше, нежели другие (см. рамку 1).

Женщины, мужчины, девушки и юноши отличаются своими переживаниями, потребностями, приоритетами и действиями в отношении безопасности, которые зависят как от их гендера, так и пола. Существуют определенные формы насилия, основанные на социально предписываемых различиях между мужчинами и женщинами, обозначаемые термином «**насилие на гендерной почве**» (НГП)<sup>12</sup>. НГП - это не только насилие в отношении женщин. Его жертвами могут стать также мужчины и юноши. Например, и мужчины, и юноши, и женщины, и девушки могут быть жертвами изнасилования. Поскольку изнасилование связано с вопросами власти и гендерного самосознания, это преступление классифицируется как НГП. Насилие в отношении гомосексуалистов, лесбиянок и бисексуалов на основании их сексуальной ориентации, а также в отношении транссексуалов на основании их гендерной идентичности тоже рассматривается как одна из форм НГП, так как оно вытекает из воспринимаемого несоблюдения гендерных ролей.

Некоторые формы насилия на гендерной почве в большей степени затрагивают мужчин и юношей, нежели женщин и девушек (см. рамку 2). Во многих случаях, однако, большинство жертв составляют именно женщины и девушки. Например, если говорить о сексуальном преследовании малолетних, согласно международным исследованиям, ему подвергается 20% девушек и от 5 до 10% юношей<sup>13</sup>.

Рамка 2 Примеры насилия на гендерной почве	
<b>Женщины и девушки</b>	<b>Мужчины и юноши</b>
<p><b>Бытовое насилие</b>  <i>Проведенное Международной организацией здравоохранения (ВОЗ) в 2005 году в разных странах исследование показало, что в большинстве государств от 29% до 62% женщин подвергались физическому или сексуальному насилию со стороны сексуального партнера<sup>14</sup>.</i></p>	<p><b>Вооруженное насилие</b>  <i>В мировом масштабе, по оценкам, ежегодно более 1 000 000 людей получают телесные повреждения, вызванные огнестрельным оружием, более 200 000 становятся жертвами убийств с применением огнестрельного оружия, а 50 000 кончают с его помощью жизнь самоубийством<sup>15</sup>. По данным ВОЗ, 90% жертв применения огнестрельного оружия - лица мужского пола<sup>16</sup>. См. более подробную информацию в рамке 7.</i></p>
<p><b>Торговля людьми</b>  <i>Ежегодно от 500 000 до 700 000 женщин и девушек становятся жертвами незаконной перевозки через государственные границы<sup>17</sup>.</i></p>	<p><b>Жестокое обращение с детьми</b>  <i>ВОЗ приводит результаты международных исследований, которые документально подтверждают факт сексуального насилия в отношении 5-10% юношей<sup>18</sup>.</i></p>
<p><b>Сексуальное насилие</b>  <i>Всплески сексуального насилия зафиксированы в периоды до, во время и после вооруженных конфликтов, как например, в Руанде, где, по разным оценкам, количество женщин и девочек, подвергнувшихся изнасилованию, колеблется между 15 700 и 500 000 человек<sup>19</sup>.</i></p>	<p><b>Изнасилование</b>  <i>Проведенный в 2000 году в США опрос лиц, содержащихся под стражей в семи мужских тюрьмах, показал, что 21% заключенных испытывали хотя бы однажды давление или принуждение к вступлению в сексуальный контакт, и как минимум 7% подверглись изнасилованию<sup>20</sup>.</i></p>
<p><b>Калечащие операции на женских половых органах (КОЖПО)</b>  <i>По данным Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА), 130 миллионов девушек и женщин были подвергнуты КОЖПО, а два миллиона девушек ежегодно подвергаются риску КОЖПО.</i></p>	<p><b>Массовые убийства представителей определенного пола</b>  <i>В результате массовых убийств в Сребренице в июле 1995 года погибли около 8 000 боснийских мужчин-мусульман.</i></p>
<p><b>Насилие в отношении гомосексуалистов</b>  <i>Опрос, проведенный Российской сетью ЛГБТ-организаций, в котором приняли участие более 3 500 геев и лесбиянок, показал, что 26,5% респондентов были жертвами физического насилия на почве ненависти, вызванной их сексуальной ориентацией<sup>21</sup>.</i></p>	

## 4 Гендерные стратегии реформирования сектора безопасности

В целях систематического учета гендерных аспектов - специфических потребностей и ролей мужчин, женщин, девушек и юношей - в РСБ и институтах сектора безопасности могут использоваться две взаимодополняющие стратегии: стратегия достижения гендерного равенства и стратегия поощрения равного участия мужчин и женщин. Эти стратегии могут применяться как к самому процессу РСБ (например, путем обеспечения гендерного обучения персонала, ответственного за разработку и планирование политики РСБ), так и к институтам, претерпевающим РСБ (например, путем введения гендерного обучения новобранцев как части процесса реформирования полиции).

### 4.1. Стратегия достижения гендерного равенства

*«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 Энгельбректсон, командующий Северной боевой группой<sup>22</sup>

Стратегия достижения гендерного равенства представляет собой «процесс оценки последствий, как для женщин, так и для мужчин любых планируемых мер, включая законодательные акты, политические меры или программы, во всех сферах и на всех уровнях. Это стратегия включения проблем и переживаний, как женщин, так и мужчин в качестве важного параметра в процесс разработки, осуществления, мониторинга и оценки политических мер и программ во всех сферах, с тем чтобы при этом в равной степени выигрывали и женщины, и мужчины, а не поддерживалось неравенство»<sup>23</sup>.

Стратегия достижения гендерного равенства означает, что последствия всех мер и программ по РСБ для женщин, мужчин, юношей и девушек должны оцениваться на каждой стадии программного цикла, включая анализ, планирование, осуществление, мониторинг и итоговую оценку. Например, комплексный гендерный подход к анализу РСБ подразумевает включение вопросов, помогающих выявить различные угрозы безопасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, девушки и юноши. Результаты анализа могут, в свою очередь, выявить необходимость включения в процесс РСБ гендерных проектов и/или проектов, которые будут уделять внимание специфическим потребностям женщин, мужчин, юношей и девушек в сфере безопасности.

**Гендерные проекты** направлены на привлечение внимания сектора безопасности к различным переживаниям, потребностям и ролям мужчин, женщин, девушек и юношей в сфере безопасности, а также на то, чтобы улучшить реагирование на эти различные потребности.

#### Примеры

- Включение гендерной тематики в основную программу обучения работников органов правосудия, включая адвокатов, судей и сотрудников, занимающихся административными вопросами.
- Проведение гендерного бюджетного анализа расходов



правительства на государственную безопасность с целью обеспечения справедливого распределения средств.

- Включение в состав группы, занимающейся анализом РСБ, эксперта по гендерным вопросам.
- Поддержка кодекса поведения военнослужащих, в котором в прямой форме запрещается и предусматривается наказание за НГП.

**Проекты, специфически направленные на мужчин, женщин, юношей и девушек** предназначены для того, чтобы отвечать конкретным потребностям каждой группы в сфере безопасности.

Примеры

- Финансирование создания женских полицейских подразделений или участков.
- Подготовка тюремного персонала по вопросам профилактики изнасилований среди мужского населения тюрем.
- Создание благоприятных условий для сотрудничества с женскими организациями в целях улучшения предоставления услуг женщинам и девушкам-жертвам торговли людьми, выявленным при пересечении границы.
- Проведение анализа мер по профилактике и реагированию на проявления насилия в среде молодых людей.

## 4.2. Стратегия поощрения равного участия мужчин и женщин

*«В Косово поиск оружия был обычным делом... Эта задача почти невыполнима, если в отряде нет женщин. Если есть подозрение, что оружие спрятано в деревне, намного легче осуществлять осмотр домов с помощью отрядов, состоящих как из женщин, так и из мужчин. Женщина-солдат может поговорить с женщинами в доме, потому что они часто больше доверяют другой женщине, чем мужчинам, что снижает риск обострения ситуации».*

Ларс Веттерског, Международный центр вооруженных сил Швеции<sup>24</sup>

Меры по содействию равному участию мужчин и женщин (именуемому также гендерной сбалансированностью) на-

правлены на соблюдение права мужчин и женщин участвовать в процессе принятия решений по вопросам РСБ и безопасности в целом. Поскольку мужчины в высшей степени перепредставлены в процессах РСБ и в институтах сектора безопасности, данная стратегия обычно ориентирована на привлечение на работу, удержание на службе и продвижение по служебной лестнице женщин, а также на обеспечение участия организаций гражданского общества, в том числе женских организаций.

Примеры

- Пересмотр требований к кандидатам на должности, связанные с разработкой политики и программ по РСБ, с целью обеспечения их недискриминационного характера.
- Включение отдельных фокус-групп, состоящих из женщин и девушек, в анализ РСБ.
- Выработка учитывающей гендерные аспекты и потребности семьи кадровой политики в органах безопасности, как например, равная оплата труда, льготы и пособия, пенсии, гибкий рабочий график, полноценный отпуск по уходу за ребенком для отцов и матерей.
- Поддержка создания ассоциаций женского персонала или сетей женских организаций в органах юстиции и безопасности, таких как ассоциации женщин-судей и совещание женщин-парламентариев.
- Финансирование местных гражданских советов безопасности, в которых представлены женские организации.

**Внимание:** Принадлежность к женскому полу не означает автоматически компетентность в области гендерных вопросов. Увеличение количества женщин не гарантирует заведомо, что разрабатываемые политика и программы будут учитывать гендерные аспекты. Однако сбалансированное соотношение между мужчинами и женщинами в институтах всех уровней повышает возможности выявления и рассмотрения различных последствий политики и программ для женщин и мужчин<sup>25</sup>. Во многих случаях наличие мужского и женского персонала оперативно необходимо (см. раздел 5.2).

### Рамка 3

### Модернизация никарагуанской полиции<sup>26</sup>

Модернизация Национальных полицейских сил Никарагуа служит доказательством положительного воздействия проектов по достижению гендерного равенства и повышению участия женщин. В 1990-х годах под давлением Движения никарагуанских женщин и самих женщин-полицейских 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 НГП в программе полицейских училищ.
- Женские полицейские участки.
- Реформирование критериев набора персонала, в том числе введение физической подготовки, ориентированной на женщин, и требований к росту и физической нагрузке для женщин.
- Прозрачные требования при продвижении по службе.
- Кадровая политика, учитывающая интересы семьи сотрудника.
- Учреждение Консультативного совета по гендерным вопросам (*Consejo Consultivo de Género*) в качестве форума для дискуссий и исследования условий работы женщин-полицейских.

На сегодняшний день 26% офицеров никарагуанской полиции - женщины, а это наивысшая в мире доля женщин в полицейских силах. Никарагуанская полицейская служба охарактеризована как «наиболее учитывающая потребности женщин» в регионе и получила признание за свои успешные инициативы по борьбе с сексуальным насилием.

Никарагуанская программа по модернизации стала примером для других государственных институтов, и многие полицейские силы в регионе стремятся воспроизвести ее у себя. Реформы способствовали завоеванию полицией легитимности и доверия в глазах общественности: в недавно составленном «имидж-рейтинге» никарагуанских государственных институтов полиция заняла второе место, значительно опередив католическую церковь.

## Рамка 4

## Выполнение обязательств по международному праву и документам

Включение гендерных аспектов в реформирование силовых структур необходимо в целях выполнения международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся безопасности и гендера. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- Пекинская декларация и Платформа действий (1995 г.).
- Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г.). Более подробно см. Приложение к данному пособию: «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

## 5 Почему важно учитывать гендерные аспекты при реформировании сектора безопасности?

Включение гендерных аспектов в процессы РСБ является обязательным с точки зрения международных и региональных законодательных актов и документов (см. рамку 4), наряду с тем это укрепляет местную инициативу и ответственность, повышает эффективность, улучшает контроль и подотчетность.

### 5.1. Местная инициатива и ответственность

*«Требование о наличии местной инициативы и ответственности продиктовано уважением, равно как и практической необходимостью. Суть в том, что вероятность надлежащего проведения и устойчивости реформ, которые не разрабатываются и не осуществляются местными субъектами, весьма мала. В отсутствие местной инициативы и ответственности РСБ обречено на провал».*

Лори Натан<sup>27</sup>

Практически местная инициатива и ответственность означают, что «реформы политики, институтов и деятельности в сфере безопасности в данной стране должны разрабатываться, контролироваться и осуществляться местными, а не внешними субъектами»<sup>28</sup>. Женские организации гражданского общества и организации, занимающиеся гендерными вопросами, относятся к основным местным субъектам в сфере

безопасности, участие которых может способствовать проявлению местной инициативы и ответственности при проведении РСБ. Местная инициатива и ответственность в отношении РСБ касаются горизонтальной (в государственных органах и политических партиях) и вертикальной (включаящей организации гражданского общества) вовлеченности. Принятие местной инициативы и ответственности в качестве руководящего принципа при разработке проектов в рамках РСБ способствует повышению легитимности процессов РСБ и укреплению доверия к ним, формирует процесс РСБ, непосредственно соответствующий местным потребностям, динамике и ресурсам, создает демократический процесс и повышает шансы на успех и устойчивость реформ<sup>29</sup>.

Во всем мире существует огромное количество женских организаций, работающих на местном, национальном и международном уровнях. Женские организации могут предоставлять услуги по обеспечению безопасности, например, предоставлять убежище и поддержку женщинам и мужчинам - жертвам пыток, домашнего или сексуального насилия. Работая непосредственно с местным населением, женские организации часто имеют доступ к подробной информации, касающейся потребностей в области безопасности отдельных лиц и групп населения, в частности, маргинальных групп. Сами по себе женские организации могут служить важным «мостом» между группами населения и лицами, ответственными за формирование политики в области безопасности, укрепляя таким образом местную инициативу и ответственность (см. рамку 5). Зачастую они также обладают опытом в разработке и осуществлении программ, связанных с безопасностью, на местном уровне, например, по профилактике группового насилия или торговли людьми, а также навыками в проведении обучения по гендерной и правозащитной тематике.

## Рамка 5

Женские организации и процесс пересмотра системы обороны в Южной Африке<sup>30</sup>

Одним из важнейших шагов по обеспечению местной инициативы и ответственности в процессе РСБ является проведение совместных консультаций в целях достижения понимания контекста, потребностей, приоритетов и действующих лиц в области безопасности. Участие женских организаций в процессе пересмотра системы обороны в Южной Африке (1996-98 гг.) представляет собой пример того, как такое участие способствует достижению консенсуса и укреплению легитимности процесса реформ в области безопасности.

Процесс пересмотра системы обороны в Южной Африке имел целью планирование оперативных аспектов, таких как: доктрина, структура вооруженных сил, материально-техническое обеспечение, вооружение, кадры и технические средства. По настоянию женщин-парламентариев, объединенная парламентская постоянная комиссия по делам обороны потребовала проведения национальных консультаций в рамках процесса пересмотра системы обороны. Был принят ряд мер по обеспечению участия общественности, включая использование военных самолетов и автобусов для доставки местных общественных и религиозных деятелей, активистов НПО и представителей женских организаций на региональные встречи и совещания.

Местные женские организации сыграли важную роль в привлечении внимания к ранее игнорировавшимся вопросам, таким как бедственное положение общин, выселенных со своих земель, которые были переданы в пользование вооруженных сил, влияние деятельности военных на окружающую среду и сексуальное преследование женщин со стороны военнослужащих. Для рассмотрения этих вопросов в рамках Министерства обороны были созданы две новые подкомиссии. По окончании двухлетнего процесса пересмотра системы обороны, основывавшегося на принципе участия, был достигнут консенсус на национальном уровне в отношении вопросов обороны, а новые силовые структуры обрели легитимность в глазах широкой общественности.

## Рамка 6

Повышение набора в вооруженные силы и удержания на службе женщин (Венгрия)<sup>41</sup>

Венгрия успешно повысила участие женщин в своих вооруженных силах с 4,3% в 2005 г. до 17,56% в 2006 г. и занимает второе место среди стран НАТО по этому показателю (на первом месте находится Латвия - 18,2%).

После того как в 1996 году строевые должности были открыты для женщин, последние могут в настоящее время занимать любые должности в венгерских вооруженных силах. Стратегии, применявшиеся Венгрией для привлечения на работу, удержания на службе и использования в боевых действиях женщин, включали:

- Закон о военной службе, в котором закреплены равные права женщин и мужчин и гарантировано свободное от дискриминации продвижение по службе на основании профессиональных навыков, опыта, выполнения боевых задач и срока службы.
- Создание в управлении делами личного состава отдела по вопросам обеспечения равных возможностей при приеме на службу и разработка плана мероприятий по обеспечению равных возможностей.
- Учреждение в 2003 г. Комитета по делам женщин в венгерских вооруженных силах с целью обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин. Комитет проводит исследования и встречи с женщинами-военнослужащими для сбора практических данных, на основании которых он анализирует положение (в том числе проблемы) в сфере гендерного равенства и выносит рекомендации по его улучшению.
- Создание сети контактных пунктов для женщин на уровне воинских частей.
- Меры по улучшению условий для отдыха и санитарно-гигиенических условий в воинских частях.

Укрепляя местную инициативу и ответственность в процессе РСБ, женские организации обладают возможностями по:

- Идентификации угроз безопасности и проблем, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы населения, в частности, «маргинальные группы».
- Содействию диалогу и переговорам между местными группами общественности и органами, ответственными за разработку и осуществление политики в области безопасности.
- Предоставлению консультаций и технической поддержки в области политики безопасности и соответствующих программ.
- Осуществлению проектов, связанных с РСБ, в качестве организаций, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности.
- Повышению осведомленности о политике безопасности и процессах РСБ.

См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

## 5.2. Эффективное обеспечение безопасности

Национальным законодательством и политикой обуславливаются специфические полномочия силовых институтов, но их приоритетная задача заключается в обеспечении безопасности и правосудия для отдельных лиц, групп населения и всего государства. Одной из центральных задач РСБ является совершенствование этого обеспечения правосудия и безопасности. Включение гендерных аспектов повышает эффективность обеспечения безопасности благодаря:

- Созданию более представительных институтов сектора безопасности.
- Усилению реагирования на НГП.
- Извлечению пользы из сотрудничества с женскими и мужскими организациями.

### Более представительные институты сектора безопасности

*«Необходимо выявлять и устранять препятствия, затрудняющие участие женщин в работе сектора безопасности. Расширение этого участия, особенно на уровне принятия решений, приведет к изменению рабочего климата и культуры организации, сокращению количества случаев дискриминации женщин-полицейских и повышению способности полиции реагировать на проблемы, связанные с безопасностью женщин».*

«OECD DAC Handbook on Security System Reform»  
(Справочник КПП ОЭСР по реформированию системы безопасности)<sup>31</sup>

Представительный силовой институт - это институт, являющийся отражением - на всех организационных уровнях - населения, которому он служит, в этническом, географическом, религиозном, половом и языковом плане. К преимуществам представительных институтов сектора безопасности относятся: повышенная способность обеспечивать безопасность и правосудие для различных категорий населения, укрепление доверия со стороны граждан и местная инициатива и ответственность. Представительные органы безопасности являются также основным показателем демократического правления, особенно на фоне последствий внутригосударственных конфликтов<sup>32</sup>.

Институты сектора безопасности, начиная с соответствующих министерств и заканчивая вооруженными силами, полицией, органами пограничного контроля и частными охранными фирмами, принимают на работу преимущественно мужчин. Даже в странах, где женщины получили равное право на занятие всех должностей в структурах сектора безопасности, в том числе строевых, женщины по-прежнему недопредставлены и зачастую вынуждены занимать непрестижные административно-хозяйственные должности. Нет неизбежной зависимости между более высоким коэффициентом участия женщин и уровнем развития страны, как видно на примере Италии, где доля женщин-полицейских низкая (0,4%), и Замбии с ее относительно высоким показателем (17,09%). Даже в странах, где общий уровень равной представленности мужчин и женщин в составе рабочей силы высок, женщины по-прежнему недопредставлены: в Норвегии лишь 6,4% полицейских и 21,07% военнослужащих составляют женщины<sup>33</sup>. Данная чрезмерная представленность мужчин имеет место и в миротворческих операциях ООН, где женщины составляют менее 2% военнослужащих и менее 5% полицейских<sup>34</sup>. На уровне правительств женщины редко назначаются

на должность министра обороны или юстиции: в 2005 году женщины занимали пост министра по делам обороны и ветеранов только в 6,6% случаев, а министра юстиции - в 15,8%<sup>35</sup>.

Тем не менее, растет понимание того, что расширение участия женщин в структурах сектора безопасности является целесообразным, необходимым и полезным для оперативной деятельности (см. рамку 6). На общем уровне полная доступность всех должностей для женщин и других недопредставленных групп населения позволяет использовать дополнительные людские ресурсы и создает потенциал для выбора наиболее квалифицированных кандидатов. Преимущества расширенного участия женщин в работе полиции подтверждены документально:

*«Исследования, проведенные как в США, так и на международном уровне, четко показали, что женщины-полицейские придерживаются стиля поддержания порядка, который основывается на менее частом применении физической силы, лучше умеют разряжать и ослаблять обстановку, могут перерасти в насильственные столкновения с гражданами, и менее склонны к тому, чтобы навлечь на себя проблемы, связанные с превышением пределов необходимой обороны. Кроме того, женщины-полицейские часто обладают более развитыми коммуникативными способностями, чем их коллеги-мужчины, и могут лучше создавать атмосферу сотрудничества и доверия, необходимую для внедрения модели поддержания порядка силами местной общественности»<sup>36</sup>.*

Наряду с тем что женщины зачастую обладают полезным набором навыков, в определенных условиях их присутствие не только желательно, но оперативно необходимо, так как они могут выполнять важные задания, с которыми мужчины могут справиться лишь с трудом или не могут вообще. В условиях комплексных операций по поддержанию мира к таким задачам относятся:

- проверка благонадежности бывших участниц боевых действий.
- расширение сети сбора разведывательной информации.
- выполнение функций кордона и осуществление личного досмотра женщин.
- помощь в преодолении последствий сексуального насилия<sup>37</sup>.

Отдельные факты характеризуют женщин-миротворцев как более способных к:

- завоеванию доверия населения.
- обеспечению полного задействования местных женщин.
- использованию коммуникационных навыков и навыков контролирования поведения толпы.

Кроме того, предполагается, что женщины оказывают положительное влияние на боевой дух и поведение самих миротворческих сил и формируют модели для подражания в отношении расширения женского участия в национальных институтах сектора безопасности<sup>38</sup>. Например, высокопоставленные должностные лица ООН и Либерии надеются, что отряд индийских миротворцев, состоящий исключительно из женщин и насчитывающий 103 бойца, который в настоящее время осуществляет поддержание порядка в Монровии, поможет подтолкнуть либерийских женщин к поступлению на службу в полицию, а также положить предел сексуальной эксплуатации и насилию в среде миротворцев. В течение месяца после развертывания женского отряда миротворцев в Либерийскую национальную полицию поступило в три раза больше, чем обычно, заявлений о приеме на работу от женщин<sup>39</sup>. В функции отряда входит охрана Министерства иностранных дел, патрулирование улиц, контролирование поведения толпы и, по требованию местной полиции, оказание последней вооруженной поддержки<sup>40</sup>.

## Рамка 7

### Эффективная борьба с преступлением сексуального насилия: постконфликтные механизмы правосудия в Сьерра-Леоне<sup>47</sup>

По оценкам, более 250 000 женщин подверглись изнасилованиям в период десятилетней гражданской войны в Сьерра-Леоне. В послевоенный период использовалось сочетание механизмов правосудия, включающее Специальный суд по Сьерра-Леоне, Комиссию по установлению истины и примирению и традиционные механизмы правосудия.

Специальный суд по Сьерра-Леоне был учрежден в результате соглашения между Генеральным секретарем ООН и правительством этой страны. В 2002 году суд начал свою работу, которая продолжается по сей день, в рамках мандата по осуществлению «судебно[го] преследовани[я] лиц, несущих наибольшую ответственность за серьезные нарушения международного гуманитарного права и законодательства Сьерра-Леоне», совершенные во время войны. Специальный суд расположен в Сьерра-Леоне, и его работу обеспечивают международные и сьерра-леонские судьи и другие сотрудники. Уставом суда принято широкое определение сексуального насилия, включающее «изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность и любые другие формы сексуального насилия», а также в явной форме предусмотрено назначение сотрудников, обладающих опытом работы с преступлениями, имеющими гендерный аспект, при рассмотрении дел, связанных с сексуальным насилием.

Специальным судом предпринят ряд активных мер по обеспечению надлежащего преследования преступлений, связанных с сексуальным насилием. К ним относятся:

- разработка стратегии обвинения, которая изначально включает преступления, связанные с сексуальным насилием.
- специальное поручение обвинителю составить план обвинения по делам, связанным с сексуальным насилием.
- назначение двух опытных следователей-женщин (в составе команды, состоящей из десяти следователей) для расследования преступлений, связанных с сексуальным насилием.
- применение учитывающего гендерную специфику метода допроса, с целью расположения пострадавших к тому, чтобы заявить о преступлении.
- обращение особого внимания на подготовку свидетелей, с тем чтобы обеспечить понимание свидетелями последствий дачи показаний.

Хотя окончательные выводы относительно успехов Специального суда в преследовании сексуальных преступлений делать еще слишком рано, среди первых решений суда, вынесенных 20 июня 2007 года, были обвинительные приговоры за изнасилование как преступление против человечности и обращение в сексуальное рабство (а также первый обвинительный приговор международного трибунала за вербовку и использование детей-солдат).

## Рамка 8

«Вива Рио»: повышение эффективности мер по профилактике вооруженного насилия и реагированию на его проявления в Бразилии<sup>48</sup>

Во всем мире мужчины и юноши составляют подавляющее большинство жертв и исполнителей преступлений с применением огнестрельного оружия. Исследования подтверждают роль гендера как основного фактора, что, главным образом, обусловлено социо-культурными нормами, в которых огнестрельное оружие ассоциируется с маскулинностью. Ношение оружия может быть способом публичной демонстрации «истинной мужественности», завоевания статуса и уважения. Неконтролируемое использование оружия мужчинами и юношами часто воспевается в массовой культуре, воспринимается обществом как допустимое или подразумеваемое, особенно в среде социально изолированных молодых людей<sup>49</sup>.

В Рио-де-Жанейро молодые мужчины подвергаются большему риску погибнуть от огнестрельного оружия, чем от всех других внешних причин смерти, вместе взятых, включая дорожные происшествия, болезни и прочие виды травм. По количеству убийств Бразилия занимает одно из самых высоких мест в мире: более 35 000 человек погибают там от огнестрельного оружия ежегодно. Бразильцы примерно в четыре раза больше рискуют погибнуть от огнестрельного оружия, чем все остальное население мира.

В ответ на рост городского насилия в Рио-де-Жанейро в 1993 г. была создана неправительственная организация (НПО) «Вива Рио», целью которой стала пропаганда культуры мира и социального развития. «Вива Рио» в настоящее время проводит более 500 постоянных проектов, многие из которых специально направлены на повышение эффективности мер по профилактике вооруженного насилия и реагированию на его проявления. К ним относятся:

- кампании по повышению информированности населения в целях сокращения спроса на оружие.
- кампании по добровольной сдаче стрелкового оружия.
- уничтожение излишков оружия, осуществляемое совместно с полицией, военными и местными властями.
- повышение безопасности пунктов хранения оружия.
- борьба за принятие более жесткого законодательства об огнестрельном оружии.
- центры, предоставляющие бесплатную юридическую помощь.

В частности, в целях профилактики вооруженного насилия в среде молодых людей в рио-де-жанейрских трущобах (*favelas*), «Вива Рио» инициировала проект «Борьба за мир». Проект, в котором в настоящее время могут участвовать и женщины, сочетает профессиональные занятия боксом с уроками по гражданственности и дискуссиями в группах с социальным работником. Спектр обсуждаемых тем варьируется от умения владеть своими эмоциями и болезней, передающихся половым путем, до формирования чувства собственного достоинства. Цель проекта заключается в том, чтобы помочь молодым девушкам и юношам (в возрасте от 12 до 25 лет) выжить в окружающей их атмосфере насилия и предложить им альтернативы участию в торговле наркотиками, тесно связанной с применением огнестрельного оружия.

Совместно с военной полицией «Вива Рио» разработала также курс подготовки инструкторов для полиции по вопросам прав граждан, этики и налаживания отношений с местным населением. Курс подготовки инструкторов прошло около 200 полицейских, через которых обучением будет охвачено примерно 10 000 сотрудников полиции.

### Насилие на гендерной почве: эффективные меры по профилактике, реагированию и наказанию

*В ходе исследования проблемы домашнего насилия, проведенного в 1997 году в Калькутте, 79% женщин заявили о том, что подвергались физическому или сексуальному насилию со стороны партнера. Каждая пятая женщина получила серьезные телесные повреждения, такие как переломы костей, нарушение зрения, вывихи, порезы, потребовавшие наложения швов, ожоги и внутренние порезы<sup>42</sup>.*

В целях эффективного обеспечения безопасности отдельных лиц и групп населения необходимо учитывать тот факт, что мужчины, женщины, девушки и юноши сталкиваются с различными видами опасностей в зависимости от своих социокультурных гендерных ролей (см. рамку 2). Насилие на гендерной почве, в том числе торговля людьми, насилие со стороны сексуального партнера, сексуальное насилие и насилие в отношении гомосексуалистов, представляет собой одну из самых больших угроз безопасности человека в мировом масштабе. Каждая третья женщина в мире - жертва НПП<sup>43</sup>. Мужчины и юноши тоже подвержены НПП, однако, мировая статистика по этому вопросу почти отсутствует. Насилие на гендерной почве оказывает разрушительное воздействие на жертву и наносит огромный материальный ущерб обществу. В США, например, где, по оценкам, 1,3 миллиона женщин ежегодно подвергаются физическому насилию со стороны сексуального партнера, расходы на здравоохранение составляют 5,8 миллиарда долларов в год<sup>44</sup>.

Несмотря на высокий уровень распространения НПП, проектам в области безопасности, направленным на борьбу с этими преступлениями, редко придается первоочередное

значение и выделяется надлежащее финансирование. Например, предполагается, что в 10% случаев жертвами изнасилований во время войны в Боснии были мужчины<sup>45</sup>, но программы, направленные на юношей и мужчин, переживших войну, среди затронутого конфликтом населения практически отсутствуют<sup>46</sup>.

Для того чтобы выполнять свои обязательства в качестве института, обеспечивающего безопасность и правосудие, структуры сектора безопасности и контрольные органы (в том числе полиция, службы пограничного контроля, органы юстиции и пенитенциарные учреждения, а также соответствующие министерства) должны предпринимать конкретные меры по эффективной профилактике НПП и наказанию за него, а также предоставлять поддержку пережившим насилие лицам (см. рамку 7).

### Польза сотрудничества с женскими и мужскими организациями

Сотрудничество с женскими и мужскими организациями (и другими организациями гражданского общества, которые занимаются гендерными вопросами) может способствовать более эффективному обеспечению безопасности и справедливости. Такие организации гражданского общества обладают потенциалом, опытом и доступом к знаниям, которые могут быть в высшей степени полезными силовым институтам (см. рамку 8).

Сотрудничество с организациями гражданского общества, которые специализируются в гендерных вопросах может способствовать:

- Укреплению потенциала институтов сектора безопасности и их персонала по более эффективному реагированию

на потребности отдельных лиц и групп населения в сфере безопасности.

- *Например: проведение обучения по гендерным вопросам, таким как выявление и опрос жертв торговли людьми.*

- Предоставлению дополнительных услуг жертвам насилия и лицам, лишенным свободы, укрепляя тем самым их безопасность и здоровье.

- *Например: предоставление безопасного жилья жертвам домашнего насилия; оказание психологической поддержки жертвам пыток и насилия в отношении гомосексуалистов или бывшим участникам военных действий; мужские организации, предоставляющие услуги и поддержку мужчинам, содержащимся в тюрьмах строгого режима.*

- Облегчению доступа к правосудию.

- *Например: через службы бесплатной юридической помощи и программы повышения правовой грамотности.*

- Повышению информированности.

- *Например: предоставление населению информации о стрелковом оружии или информирование о раннем предупреждении конфликтов.*

- Активизации исследований в области совершенствования обеспечения безопасности и правосудия.

- *Например: проведение исследований на уровне групп населения на тему эффективной профилактики группового насилия и реагирования на его проявления.*

- Предоставлению консультаций в области политики, направленной на совершенствование обеспечения безопасности и правосудия.

- *Например: участие в советах безопасности, состоящих из местных граждан; выступление в парламенте экспертов по гендерным вопросам.*

### 5.3. Контроль и подотчетность структур сектора безопасности

*«Демократическая подотчетность структур сектора безопасности и органов правосудия основывается на принципах транспарентности, ответственности, участия и реагирования на потребности граждан. Представители органов юстиции и безопасности должны нести ответственность за свои действия и призываться к ответу за недобросовестное выполнение своих обязанностей. Механизмы контроля должны обеспечивать систему сдержек и противовесов, которая предотвращает злоупотребление властью и обеспечивает эффективное и надежное функционирование институтов при уважении принципа верховенства закона».*

«OECD DAC Handbook on Security System Reform»  
(Справочник КПП ОЭСР по реформированию системы безопасности)<sup>50</sup>

Введение подотчетности структур сектора безопасности и установление демократического контроля над ними – одна из главных задач РСБ. Обеспечение транспарентности и подотчетности институтов сектора безопасности демократической гражданской власти предотвращает злоупотребление властью и гарантирует их эффективное и надежное функционирование при уважении принципа верховенства закона<sup>51</sup>.

#### Представительный и основанный на принципе участия контроль

В контроле над структурами сектора безопасности участвует большое количество органов, в том числе сами структуры сектора безопасности, а также исполнительная власть, парламент, судебные органы, независимые институты, как например, омбудсмены, и организации гражданского общества<sup>52</sup>. Мужчины в этих институтах перепредставлены: например, 83,1% всех парламентариев в мире – мужчины<sup>53</sup>.

См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности» и «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

Расширение участия женщин в надзорных органах, таких как парламент, органы исполнительной и судебной власти, помогает обеспечить их представительность (и их восприятие как таковых), что может повысить доверие общественности и способность надзорных органов реагировать на проблемы всех категорий граждан. Привлечение участников гражданского общества, обладающих опытом в гендерных вопросах, в том числе женских организаций, мужских организаций и экспертов по гендерным вопросам, может укрепить как официальные, так и неформальные механизмы контроля над структурами сектора безопасности (см. рамку 9). Они обладают опытом и потенциалом, позволяющими:

- предоставлять консультации в области политики, учитывающей гендерные аспекты, которая направлена на повышение транспарентности и подотчетности и улучшение реагирования.
- контролировать выполнение международных и региональных соглашений в области гендерного равенства в части, касающейся институтов сектора безопасности.
- обеспечивать повышение потенциала органов управления и контроля в области гендерных вопросов и вопросов безопасности.
- содействовать тому, чтобы надзор носил комплексный характер и отвечал потребностям населения.

#### Рамка 9

#### Участие женских организаций в процессе пересмотра системы обороны и безопасности в Республике Фиджи<sup>54</sup>

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 встреч с Правительственным комитетом по пересмотру системы национальной безопасности и обороны Республики Фиджи они обсуждали следующие вопросы:

- Как осуществлялся процесс пересмотра?
- С кем проводились консультации?
- Какие проблемы были выявлены в качестве угроз безопасности?
- Каким образом международные стандарты и нормы, такие как *Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г.)*, учитывались при разработке программ в области обороны?

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

## Рамка 10

Соединенное Королевство: Комиссия по вопросам равенства возможностей и сексуальное преследование в вооруженных силах<sup>60</sup>

Комиссия по вопросам равенства возможностей (в настоящее время входящая в состав Комиссии по вопросам равенства и прав человека) была независимым государственным органом, которому было поручено добиваться ликвидации дискриминации и содействовать предоставлению равных возможностей для женщин и мужчин. Она была подотчетна министру-члену кабинета по делам женщин и парламентскому секретарю по делам женщин и вопросам равенства в Министерстве по делам общин и местного самоуправления.

В 2004 году, после рассмотрения ряда громких дел о сексуальном преследовании и по получении большого количества жалоб Комиссия обратилась к министру обороны (МО) с письмом, в котором она выразила озабоченность частотой и непрекращающимся характером случаев сексуального преследования женщин-военнослужащих. На основании подробной информации, полученной от МО и вооруженных сил, Комиссия заключила, что вооруженные силы не предприняли надлежащих мер для выполнения возложенных на них законом обязанностей по предупреждению и реагированию на случаи сексуального преследования. Воспользовавшись своими полномочиями, установленными Законом о запрещении дискриминации по половому признаку, Комиссия начала официальное расследование. Она приостановила расследование на том условии, что вооруженные силы обязуются выполнять Соглашение и План действий, направленные на предупреждение и борьбу с сексуальным преследованием в вооруженных силах. План действий рассчитан на три года и состоит из трех этапов:

1. Оценка ситуации и сбор данных.
2. Этап изучения собранной информации Министерством обороны и вынесения на утверждение Комиссии программы последующей работы, включающей цели и результаты, которых необходимо добиться.
3. Этап выполнения программы и мониторинга.

Планом действий специально предусмотрено проведение опроса по теме сексуального преследования, определение фокус-групп, выработка стандартной формы для регистрации жалоб о сексуальном преследовании, назначение внешнего контролирующего органа для оценки процесса рассмотрения жалоб и увеличение количества женщин-инструкторов. В июне 2008 года Комиссия проведет окончательную проверку деятельности Министерства обороны и вооруженных сил и определит, осуществили ли они успешные преобразования в соответствии с требованиями Соглашения и достигнуты ли согласованные результаты.

## Нарушения прав человека: предотвращение и реагирование

*«Из проведенных нами исследований ясно, что у нас имеется проблема [сексуальное преследование], которую нам нужно срочно решать. И речь идет не о полтикорректности. Речь идет о боеспособности. В основе успеха вооруженных сил лежат уважение, доверие и взаимозависимость. Все, что ослабляет эти узы доверия и уважения, ослабляет нашу боевую мощь».*

Начальник штаба обороны Соединенного Королевства, главный маршал авиации сэр Джок Стиррап<sup>55</sup>

Предупреждение, реагирование и наказание - это важные аспекты контроля, когда речь идет о нарушениях прав человека силовыми институтами и их сотрудниками. Формы дискриминации на гендерной почве и нарушений прав человека, совершаемых сотрудниками структур сектора безопасности, включают сексуальное преследование, домашнее насилие, сексуальное насилие, сексуальные пытки, принуждение к проституции, торговлю людьми и насилие в отношении гомосексуалистов. Непосредственными жертвами данных нарушений могут быть сотрудники структур сектора безопасности как мужского, так и женского пола, а также гражданское население: мужчины, женщины, девушки и юноши.

- Проведенное в 2006 году по поручению Министерства обороны Соединенного Королевства независимое исследование показало, что более двух третей женщин-военнослужащих имели непосредственный опыт сексуального преследования<sup>56</sup>.
- В ходе опроса студентов американского военного института «Цитадель» в том же 2006 году 20% девушек-кадетов заявили, что подвергались сексуальному насилию<sup>57</sup>.
- В докладе за 2006 год организации «Международная амнистия» говорится: «Признано, что изнасилования женщин и девушек как сотрудниками полиции и сил безопасности, так и в семьях и общинах носят в Нигерии эндемический характер»<sup>58</sup>.

Ликвидация дискриминации и других нарушений прав человека, допускаемых сотрудниками силовых структур, не только является обязательной согласно международному праву

- она способствует повышению боеспособности институтов сектора безопасности и укреплению доверия к ним. Сексуальное преследование, например, подрывает институты сектора безопасности вследствие потери производительности, снижения морального духа, прогулов, повышенной текучести кадров и препятствует интеграции женщин в органы безопасности. Что касается вооруженных сил, проведенное в США исследование выявило устойчивую взаимозависимость между большим количеством случаев сексуального преследования и низкой боеготовностью и отсутствием атмосферы лидерства<sup>59</sup>.

Надзорные органы могут принять предупредительные меры, такие как обучение и кодексы поведения, и обеспечить эффективное расследование и наказание в случае любых нарушений прав человека (см. рамку 10). Сотрудничество с организациями гражданского общества, занимающимися правозащитными и гендерными вопросами, может быть особенно ценным, ввиду их потенциала по мониторингу и документированию случаев нарушения прав человека и по предоставлению консультаций в области политики, обучения и технических средств, направленных на сокращение числа нарушений прав человека, в том числе НПП.

## 6 Каким образом гендерные аспекты могут быть учтены в ходе реформирования сектора безопасности?

В данном разделе содержатся примеры конкретных мер по включению гендерных аспектов в политику и программы по РСБ. Поскольку процессы РСБ в высшей степени зависят от конкретного контекста и, следовательно, им присущи различные проблемы и возможности в отношении учета гендерных аспектов, приводимые ниже рекомендации следует адаптировать к конкретным условиям. Более конкретная информация по этим вопросам в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран содержится в разделе 7.

## 6.1. Политика РСБ, учитывающая гендерные аспекты

Разработка основ политики для управления процессами реформирования сектора безопасности может быть первым шагом на пути проведения РСБ. Внешние субъекты, предоставляющие поддержку в процессе РСБ, также могут это делать в рамках конкретной политики РСБ. Благодаря принятию во внимание гендерной проблематики уже на начальной стадии формирования политики создаются прочные основы процесса РСБ, учитывающего гендерные аспекты. В зависимости от конкретных условий и модели политики, в процесс ее формирования может быть включен широкий спектр действующих лиц, включая заинтересованные стороны на международном, региональном, национальном и местном уровнях. К различным моделям политических мер и соглашений, направленных на РСБ, относятся:

### Национальные, региональные и международные политические меры

- политика национальной безопасности.  
*Примеры: Укрепление открытого общества: канадская политика национальной безопасности, концепция национальной безопасности Грузии.*
- мирные соглашения (не являясь собственно «политическими мерами по РСБ», они служат в качестве основы для РСБ во многих постконфликтных государствах).  
*Примеры: либерийское Всеобъемлющее мирное соглашение, гватемальские мирные соглашения.*
- национальные, региональные и международные кодексы поведения.  
*Примеры: принятый ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, принятый ООН Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.*
- политика и стратегии донорских организаций.  
*Примеры: «Реформирование силовых структур: Сближение с подходом Нидерландов», План действий норвежского правительства по выполнению резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности ООН.*
- системы нормативных документов, разработанные международными и региональными организациями.  
*Примеры: Правительственное заявление КПП ОЭСР: Ключевые политические и оперативные обязательства, содержащиеся в рамках осуществления реформы системы безопасности, Концепция поддержки реформирования сектора безопасности со стороны Европейского Союза, принятая Комиссией европейских сообществ*

### Меры на местном и институциональном уровне

- информационные документы по вопросам безопасности, обороны, разведывательной и полицейской деятельности.
- планы обеспечения безопасности силами местной общественности.

В зависимости от модели политики и местных условий могут приниматься различные меры по обеспечению учета гендерных аспектов путем проведения проектов, направленных на достижение гендерного равенства, и осуществления мероприятий по поощрению равного участия женщин и мужчин.

### Полезные советы по стратегии достижения гендерного равенства

- ✓ Привлекать к разработке проекта политики РСБ экспертов по гендерным вопросам, таких как представители министерств по делам женщин, парламентарии, обладающие опытом работы с гендерной проблематикой, и эксперты из организаций гражданского общества и научного сообщества.
- ✓ Укреплять потенциал сотрудников, ответственных за разработку, осуществление и оценку политики безопасности, в области гендерных вопросов, например, путем проведения гендерного обучения.
- ✓ Выявлять и мобилизовывать поборников гендерных идей, т.е. лиц, принимающих решения на высоком уровне, которые поддерживают учет гендерных аспектов.
- ✓ Проводить анализ гендерных последствий предлагаемой политики безопасности и продолжать мониторинг этих последствий на стадиях осуществления и итоговой оценки (см. рамку 11).
- ✓ Пересматривать существующие политические и правовые рамки, регулирующие вопросы безопасности и гендерные вопросы, и обеспечивать соответствие политики РСБ международным, региональным и национальным обязательствам.

### Полезные советы по поощрению равного участия мужчин и женщин

- ✓ Поддерживать процесс открытых консультаций с привлечением гражданского общества, включая представителей женских и мужских организаций и других экспертов по гендерным вопросам.
- ✓ Обеспечивать представительство женщин и мужчин в коллективах, ответственных за анализ, разработку, осуществление, мониторинг и итоговую оценку мер в области безопасности.

**Анализ последствий политики безопасности** может проводиться надзорными органами, такими как парламент и организации гражданского общества, в целях определения того, как меры в области безопасности влияют на женщин, мужчин, девушек и юношей (см. рамку 11). Может проводиться анализ как существующих, так и предлагаемых мер. Он, однако, наиболее эффективен, если его проводить на раннем этапе, когда политику можно еще изменить или переориентировать<sup>61</sup>.

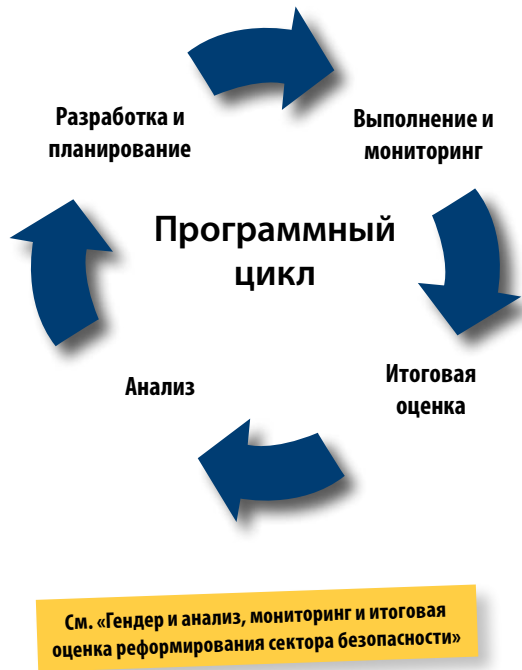
См. «Гендер и формирование политики национальной безопасности»



Рамка 11	Анализ гендерных последствий политики безопасности <sup>62</sup>
<b>Шаги:</b>	<b>Задаваемые вопросы:</b>
<b>Шаг 1: Определение вопросов и задач</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Какие цели ставит перед собой данная политика и кто должен выиграть в результате ее осуществления?</li> <li>■ Отвечает ли она различным потребностям мужчин, женщин, юношей и девушек? Направлена ли она на решение проблем НГП, таких как домашнее насилие и торговля людьми? Включает ли она меры по профилактике?</li> <li>■ На что делается акцент: на безопасность государства или людей?</li> <li>■ Соответствует ли данная политика международным, региональным и национальным обязательствам в гендерной сфере?</li> <li>■ Подразумевает ли данная политика преодоление гендерного неравенства или устранение барьеров и если да, то следует ли включить достижение гендерного равенства в качестве цели?</li> <li>■ Используются ли гендерно-окрашенные и корректные с точки зрения гендерного равенства слова и обороты речи?</li> <li>■ Что говорят мужчины и женщины, включая женские/гендерные организации гражданского общества или Министерство по делам женщин, о проблемах и результатах?</li> </ul>
<b>Шаг 2: Сбор данных</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каким образом будут проводиться консультации с заинтересованными сторонами и различными группами женщин и мужчин?</li> <li>■ Являются ли представительные организации истинным отражением мнений мужчин и женщин, которые, как ожидается, должны выиграть в результате осуществления данной политики? Если нет, какова стратегия охвата этих групп?</li> <li>■ Каков гендерный состав лиц, на которых воздействует данная политика?</li> <li>■ Как можно собрать информацию и статистические данные с разбивкой по половой принадлежности, этническому происхождению, возрасту, трудоспособности, вероисповеданию и сексуальной ориентации?</li> <li>■ Какая еще информация, кроме данных с разбивкой по половой принадлежности, необходима для понимания вопроса?</li> <li>■ Какие опасности кроются в консультациях на ранней стадии: каким образом контролировать ожидания и противоположные интересы?</li> </ul>
<b>Шаг 3: Разработка вариантов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каким образом рекомендация или каждый вариант оказывает негативное или позитивное влияние на женщин и мужчин?</li> <li>■ Рекомендации или любые из вариантов подкрепляют или подвергают сомнению традиционные или стереотипные представления о женщинах и мужчинах?</li> <li>■ Какой из вариантов предоставляет мужчинам и женщинам реальный выбор и возможность полностью раскрыть свой потенциал в общественной жизни?</li> <li>■ Есть ли необходимость в рассмотрении мер по смягчению отрицательных последствий, в случае если ожидается большее негативное влияние на одну группу в сравнении с другой? Какие действия можно предпринять для смягчения этого влияния или создания более гендерно-сбалансированной политики?</li> </ul>
<b>Шаг 4: Коммуникация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Какую информацию необходимо донести?</li> <li>■ Как эта информация будет донесена до различных групп мужчин и женщин?</li> <li>■ Имеется ли необходимость в отдельных подходах?</li> <li>■ Как данная политика отражает приверженность правительства принципу равенства и есть ли специальное послание на тему равенства, которое следует включить в передаваемую информацию?</li> <li>■ Использовались ли в информационных материалах о данной политике корректные с точки зрения гендерного равенства слова и выражения, символы и примеры?</li> <li>■ Каким образом вы собираетесь донести информацию до женщин и мужчин, говорящих на ином языке или не умеющих читать?</li> </ul>
<b>Шаг 5: Осуществление</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Будет ли различаться с точки зрения мужчин и женщин восприятие данной политики или услуги и доступ к ним? Будут ли сказываться на этом различии такие факторы, как половая принадлежность, этническое происхождение, возраст, трудоспособность, вероисповедание и сексуальная ориентация? Какие созданы механизмы охвата тех лиц, которые могут быть исключены?</li> <li>■ Может ли данная услуга оказываться совместными усилиями, т.е. могут ли правительственные органы, местные, общегосударственные и международные организации помочь в предоставлении услуг женщинам и мужчинам, входящим в целевую группу?</li> <li>■ Отражает ли состав лиц, осуществляющих политику/предоставляющих услуги, разнообразие той группы населения, с которой они работают? Вовлечены ли женщины на равной основе в осуществление данной политики?</li> <li>■ Выделены ли конкретные и достаточные ресурсы (финансовые и людские), способные обеспечить достижение целей гендерного равенства?</li> <li>■ Учитывают ли лица, осуществляющие политику, гендерные особенности и осведомлены ли они в специфических гендерных вопросах?</li> </ul>
<b>Шаг 6: Мониторинг</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ В равной ли степени участвуют в процессе мониторинга женщины и мужчины, в интересах которых проводится данная политика?</li> <li>■ Включены ли в требования по мониторингу критерии оценки гендерного равенства и степени удовлетворения потребителей? Выявляют ли они то, насколько успешно политика отвечает различным потребностям мужчин и женщин?</li> <li>■ Как внешние организации, представляющие различные группы внутри данной общины, могут помочь в мониторинге последствий политики?</li> <li>■ Разработаны ли меры, позволяющие начать исследование или внести изменения в данную политику, если она не обеспечивает достижения результатов в области равенства, намеченных в начале проекта, или равенства возможностей для женщин и мужчин?</li> </ul>
<b>Шаг 7: Итоговая оценка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Поощряет и обеспечивает ли данная политика равенство возможностей для женщин и мужчин? Достигнуты ли поставленные цели в отношении женщин и мужчин?</li> <li>■ Выиграла ли одна группа в результате проведения данной политики больше, чем другие? Если да, то как будет исправляться этот дисбаланс? Распределялись ли ресурсы равномерно?</li> <li>■ Каков был общий эффект для положения и качества жизни женщин и мужчин?</li> <li>■ Были ли вовлечены в процесс мужчины и женщины? Изучались ли и в равной степени их мнения и придавалось ли им одинаковое значение?</li> <li>■ Имеется ли необходимость в дополнительном сборе данных и в корректировке целей и индикаторов в свете имеющегося опыта?</li> <li>■ Какие уроки могут быть извлечены в целях совершенствования политики и услуг в будущем, кого необходимо проинформировать и как должна быть представлена эта информация?</li> </ul>

## 6.2. Программный цикл РСБ, учитывающий гендерные аспекты

Программные циклы РСБ могут быть различными в разных конкретных условиях, но общие стадии остаются неизменными в большинстве программ развития:



### Анализ РСБ

Первый этап реформ в секторе безопасности состоит в проведении анализа с целью достижения всестороннего понимания текущей ситуации и определения первоочередных задач. Первоначальный анализ является также исходной линией, с которой будет начинаться оценка результатов реформ. Гендер может включаться в различные типы анализа ситуации в сфере безопасности для повышения их достоверности и обоснованности.

Существуют различные типы проводимого анализа:

- **Полный анализ** - это всесторонний анализ национальных условий для проведения РСБ, который охватывает весь спектр субъектов, действующих в сфере безопасности. Вопросы могут касаться политических аспектов экономической ситуации и исследования конфликтов; управления и потенциала органов безопасности и правосудия; потребностей граждан в сфере безопасности и правосудия; и связей с другими структурами и программами<sup>63</sup>.
- **Анализ конкретных сфер или проблем** занимается непосредственно одним из институтов сектора безопасности, например, полицией, или конкретной проблемой, что может подразумевать изучение различных институтов сектора безопасности<sup>64</sup>.

См. «Гендер и военная реформа», «Гендер и реформирование полицейских сил» и др.

- **Обзор вопросов безопасности на местном уровне** может проводиться для последующего использования полученной информации в процессе принятия решений в области безопасности, определения приоритетов, применения и распределения ресурсов на местном уровне. В ходе опросов репрезентативных выборок граждан, фокус-групп или

местных общественных организаций могут задаваться вопросы, касающиеся угроз безопасности и служб обеспечения безопасности<sup>65</sup>.

Анализ, учитывающий гендерные аспекты, должен включать следующие элементы:

#### Стратегия достижения гендерного равенства

- ✓ группа оценки, обладающая потенциалом в гендерных вопросах.
- ✓ исходные требования для проведения анализа, включающие гендерные вопросы.
- ✓ данные с разбивкой по половой принадлежности и возрасту.
- ✓ опросы, включающие вопросы о различиях между мужчинами, женщинами, девушками и юношами в отношении:
  - представлений и потребностей в сфере безопасности и правосудия.
  - возможностей доступа к службам обеспечения безопасности и правосудия.
  - возможностей по улучшению ситуации в сфере безопасности и правосудия.
  - первоочередных задач реформирования.
  - участия в институтах сектора безопасности.
- ✓ Систематизация информации о существующих программах и проектах в сфере безопасности и правосудия, учитывающих гендерные аспекты, с целью определения местных возможностей и потенциальных партнеров, включая проекты, проводимые по инициативе гражданского общества.
- ✓ Оценка степени учета гендерных аспектов в ныне действующей политике в сфере безопасности и правосудия и в правовых системах на национальном, институциональном и местном уровне с целью выявления пробелов и определения необходимых улучшений.
- ✓ Группа оценки, отвечающая за включение гендерных вопросов.

#### Стратегия поощрения равного участия мужчин и женщин

- ✓ Женщины и мужчины в составе группы оценки, в том числе местные переводчицы, должны, при необходимости, беседовать с местными женщинами.
- ✓ Процесс открытых консультаций с гражданским обществом, в котором участвуют мужчины, женщины и представители мужских и женских организаций.
- ✓ Место и время проведения встреч и опросов фокус-групп должны быть удобными для женщин и других маргинальных групп.
- ✓ Фокус-группы, состоящие только из мужчин или только из женщин, необходимы, чтобы услышать мнение местных женщин; при необходимости следует обеспечить транспорт и присмотр за детьми.
- ✓ Средства донесения информации до неграмотного населения.

Кроме того, важно проводить анализ по конкретным гендерным вопросам до начала осуществления деятельности по достижению гендерного равенства или реализации гендерных реформ, например, для определения степени распространения сексуального преследования, препятствий для расширения набора на службу женщин или соотношения работы и семейной жизни (см. рамку 12 о примерном процессе анализа по вопросу привлечения на работу и удержания на службе женщин в органах правопорядка).

## Рамка 12 Привлечение на работу и удержание на службе женщин: руководство по самооценке для органов правопорядка

Национальный центр содействия участию женщин в органах правопорядка (США) получил грант Министерства юстиции США на разработку руководства по самооценке для органов правопорядка, которое должно помочь органам, стремящимся привлечь на должности, требующие принесения присяги, и удерживать на работе в органах правопорядка большее количество женщин. Был создан консультативный совет, в состав которого вошли должностные лица по поддержанию правопорядка на уровне штата, округа и города, а также члены правоохранительных организаций. Кроме того, проект руководства был проверен в рабочих условиях в двух различных полицейских отделах.

Процесс анализа, рекомендуемый руководством для средних и крупных учреждений, состоит из следующих элементов.

1. Учредить **комитет по анализу**, состоящий из: руководителей и рядовых сотрудников правоохранительных органов, представляющих перекрестную выборку по подразделениям и должностям, представительниц всех воинских званий, представителей профсоюзов, экспертов по кадровым вопросам, занимающихся проблемами увеличения количества женщин в нетрадиционных специальностях, представителей местной общественности, лиц, ответственных за взаимодействие в рамках государственных организаций, которые осуществляют бюджетный контроль за правоохранительными органами, выборных должностных лиц или их представителей.
2. Созвать **однодневное заседание** для обсуждения процесса анализа, представления всех членов комитета и произведения назначений в комитете.
3. Учредить **рабочие комитеты** по следующим темам: описания должностных функций; процесс отбора и продвижения по службе; набор на службу; обучение, наставничество, аттестация сотрудников и меры поощрения; семейные вопросы, сексуальное преследование, ответные меры, внутренние отношения и дисциплинарная система.
4. Установить **временные рамки** проведения анализа и выработки рекомендаций, предпочтительный срок - полгода.
5. Выделить соответствующие **людские ресурсы** для предоставления информации и участия в процессе анализа.
6. Назначить одно лицо на уровне командования для предоставления начальнику учреждения **ежемесячных кратких обзоров** и обеспечения комплексного характера проводимого анализа.
7. Назначить ответственное лицо внутри учреждения по поддержанию правопорядка для **координации всех информационных запросов** со стороны комитета.
8. Провести **собрание персонала** с участием высокопоставленных должностных лиц по поддержанию правопорядка с целью разъяснения задач комитетов и обязанности учреждения оказывать содействие процессу анализа.
9. Комитеты должны **представить свои выводы и итоговый доклад** всей группе оценки.
10. Определить, какие изменения будут внесены, и разработать **подробный план-график выполнения задач** с указанием конкретных обязанностей.
11. Назначить **комитет по выполнению плана-графика и его председателя** для контроля над процессом осуществления рекомендованных преобразований и предоставления поквартальных докладов начальнику учреждения и выборным должностным лицам.

Руководство доступно в сети на: <http://www.womenandpolicing.org/sag.asp>.

### Разработка и планирование РСБ

Первоначальный анализ может заложить основы процесса стратегического планирования. В целях обеспечения местной инициативы и ответственности необходимо обеспечить дальнейшее активное участие заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества. На этой стадии любого процесса РСБ должны быть созданы учитывающие гендерные аспекты логические рамки для разработки программ.

#### ■ 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

- Определены ли четким образом группы, в интересах которых проводится политика - мужчины, женщины, девушки и юноши?
- Указаны ли, в частности, женщины, девушки, маргинализованные мужчины и юноши в качестве лиц, в интересах которых проводится политика?

#### ■ Мероприятия

- Включены ли гендерные инициативы (см. рамку 13)?
- Имеется ли четкое соответствие между мероприятиями и целями? Приведут ли они к укреплению безопасности

и правосудия для женщин и девушек, а также юношей и маргинализованных мужчин?

#### ■ Результаты

- Направлены ли конкретные результаты на женщин, мужчин, девушек и юношей?
- Имеются ли результаты в отношении НГП, ориентированные на профилактику, реагирование и преследование?
- Имеются ли результаты, повышающие привлечение на работу женщин, удержание их на службе и продвижение по служебной лестнице?

#### ■ Индикаторы

- Имеются ли конкретные индикаторы, позволяющие проводить мониторинг целей, связанных с гендерными вопросами?
- Имеются ли конкретные индикаторы, позволяющие проводить мониторинг воздействия мероприятий, связанных с гендерными вопросами?
- Учитывают ли индикаторы разделение по половой принадлежности?

#### ■ Сроки

- Установлены ли сроки с поправкой на гибкость, мониторинг и участие заинтересованных сторон?

#### ■ Бюджет

- Выделены ли конкретные средства на цели, результаты и мероприятия, связанные с гендерными вопросами?

Рамка 13 Гендерные инициативы в рамках программ по РСБ		
	Внутренние мероприятия	Внешние мероприятия
<b>Стратегия достижения гендерного равенства</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Подготовка по вопросам повышения осведомленности о гендерной проблематике.</li> <li>■ Подготовка по вопросам сексуального преследования.</li> <li>■ Кодексы поведения.</li> <li>■ Контактные лица, занимающиеся гендерными вопросами.</li> <li>■ Ресурсы, такие как учебные пособия по включению гендерных аспектов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Специальная подготовка по проведению опроса жертв НГП, предупреждению торговли людьми, реагированию на сексуальное насилие в отношении мужчин.</li> <li>■ Повышение потенциала организаций гражданского общества в области гендерных вопросов.</li> <li>■ Конкретные инициативы в области НГП, направленные на профилактику, реагирование и наказание.</li> </ul>
<b>Равное участие женщин и мужчин</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Меры по повышению привлечения на работу женщин, удержания их на службе и продвижения по служебной лестнице.</li> <li>■ Кадровая политика и практика, учитывающая гендерные аспекты и потребности семьи.</li> <li>■ Ассоциации женского персонала/совещания женщин/женские союзы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Сотрудничество с мужскими и женскими организациями в целях сбора информации, перенаправления жертв, формирования политики безопасности, контроля над сектором безопасности и т.д.</li> <li>■ Повышение потенциала женских организаций по вопросам РСБ и безопасности вообще.</li> </ul>

#### ■ Мониторинг и итоговая оценка

- Выделено ли достаточно времени и финансовых ресурсов для обеспечения процессов мониторинга и оценки, основанных на принципе участия?
- Включены ли в требования по мониторингу критерии оценки гендерного равенства и степени удовлетворения потребителей?
- Выявляют ли процессы мониторинга и оценки то, насколько успешно программа отвечает различным потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей в сфере безопасности и правосудия?

#### ■ Партнеры

- Включены ли женские и мужские организации гражданского общества, а также организации, специализирующиеся в гендерных вопросах, в качестве потенциальных партнеров по реализации программы?
- Обладают ли данные партнеры приверженностью и способностью к работе учитывающим гендерные аспекты образом?
- Описаны ли подробно образом в программных документах, соглашениях и контрактах обязанности и ожидания, касающиеся гендерных аспектов?

Возможно, понадобится включение конкретных гендерных инициатив на стадии разработки и планирования РСБ с целью обеспечения надлежащего учета гендерных вопросов (см. рамку 13).

### Осуществление РСБ

Для предотвращения игнорирования на стадии осуществления гендерных вопросов, рассмотренных на стадии анализа и разработки программ, могут предприниматься конкретные меры.

- ✓ Привлечение экспертов по гендерным вопросам, таких как Министерство по делам женщин, женские организации гражданского общества и отдельные специалисты в области гендера и безопасности.
- ✓ Включение мер по созданию поддержки и повышению потенциала в отношении гендерных вопросов, например, путем проведения «инструктажа» по гендерным вопросам для высшего звена управления или обеспечения гендерного обучения и материалов/справочников для персонала, занятого в проектах (см. рамку 14).
- ✓ Создание механизмов подотчетности, обеспечивающих ответственность всего персонала за включение гендерных аспектов.

- ✓ Вовлечение гражданского общества, в том числе женских и мужских организаций, в деятельность по осуществлению.

### Мониторинг и итоговая оценка РСБ

Комплексные и учитывающие гендерные аспекты мониторинг и итоговая оценка программ (МИО) РСБ необходимы для определения воздействия реформ на группы населения, в чьих интересах они проводятся, - мужчин, женщин, юношей и девушек - и обобщения полученного практического опыта. Исходная дата и основные индикаторы первоначального анализа и разработки программы могут служить исходным пунктом для МИО. Мониторинг может использоваться в качестве инструмента управления программой для корректировки мер по РСБ с учетом изменяющихся условий, местных потребностей и выявленной недобросовестной и рекомендуемой практики. Механизмы мониторинга могут быть встроены в программу, обеспечивая постоянный процесс, или действовать в форме периодических обзоров. Итоговая оценка, напротив, проводится в конце программы с целью обобщения полученного обширного практического опыта в целях соответствующей корректировки программного планирования в будущем<sup>67</sup>.

К критериям, разработанным КПР ОЭСР для оценки программ помощи развитию, относятся нижеследующие<sup>68</sup>.

- **Соответствие:** степень соответствия мероприятия приоритетам и политике целевой группы, будь то получателей или доноров.
- **Эффективность:** степень достижения в результате проведения мероприятия поставленных целей.
- **Отдача:** количественное и качественное соотношение между использованными ресурсами и результатами.
- **Последствия:** позитивные или негативные изменения, которые повлекло за собой вмешательство в развитие, будь то прямо или косвенно, преднамеренно или непреднамеренно.
- **Устойчивость:** показатель того, продолжится ли полезное действие какого-либо мероприятия после прекращения донорского финансирования.



**Ключевые вопросы, помогающие убедиться, что процессы мониторинга и итоговой оценки учитывают гендерные аспекты**

#### Стратегия достижения гендерного равенства

- ✓ Обладает ли персонал, занимающийся МИО, потенциалом по включению гендерных вопросов?
- ✓ Учитывают ли МИО разделение по половой принадлежности и возрасту?
- ✓ Реализованы ли связанные с гендерными вопросами цели, индикаторы и контрольные задачи? Приняты ли меры, направленные на внесение изменений, если эти цели, индикаторы и задачи не реализованы?
- ✓ Каковы были общие последствия программы для женщин, мужчин, девушек и юношей? Повысились ли в результате проведения программы их безопасность и доступ к правосудию?
- ✓ Какие можно выделить примеры рекомендуемой и недобросовестной практики, связанной с гендерными вопросами? Каким образом их можно использовать в ходе последующего планирования программ?

- ✓ Каким образом результаты оценки будут сообщены мужчинам и женщинам, участвующим в процессе РСБ, и группам, затрагиваемым реформой?

#### Стратегия поощрения равного участия мужчин и женщин

- ✓ В равной ли степени участвуют и в процессе МИО женщины и мужчины, в интересах которых проводится политика?
- ✓ Принимаются ли специальные меры в рамках процессов МИО по охвату маргинальных групп, в интересах которых проводится политика, в частности, сельского и неграмотного населения?
- ✓ Были ли надлежащим образом вовлечены в осуществление программы РСБ мужчины и женщины? Были их мнения учтены в программе?
- ✓ Какие последствия имела программа для участия мужчин и женщин в институтах сектора безопасности и в контроле над структурами сектора безопасности?

### Рамка 14 Гендерфорс Швеция: многоплановый подход к включению гендерных вопросов в деятельность шведских институтов сектора безопасности<sup>66</sup>

Отправной точкой создания объединения Гендерфорс Швеция стало выполнение резолюции 1325 Совета Безопасности ООН. В объединение, финансируемое программой Европейского Союза в области равенства «EQUAL Initiative», входят:

- Шведские вооруженные силы.
- Шведская полиция.
- Аварийно-спасательная служба Швеции (СРСА).
- Женская организация гражданского общества «Kvinna till Kvinna». Ассоциация офицеров вооруженных сил Швеции.
- Шведская женская добровольная организация обороны.

Его основные цели заключаются в достижении гендерной сбалансированности и содействии учету гендерного аспекта в деятельности шведских вооруженных сил и гражданских операций по оказанию помощи, а также операций по поддержанию мира в постконфликтных зонах. С тем чтобы добиться этих целей, начато осуществление восьми проектов:

1. **Увеличение набора на службу женщин.** Проведен анализ процессов набора персонала в партнерских организациях с гендерной точки зрения, и вынесены рекомендации. Одним из примеров может служить изменение СРСА способа привлечения персонала, в частности, путем размещения рекламы в женских журналах. Как отметила консультант СРСА по гендерным вопросам Сусанне Аксмакер, «Сегодня мы определенно направляем больше женщин в районы операций». Еще одним примером является определение Северной боевой группой в качестве цели 8%-ного показателя доли женщин в личном составе (в составе шведских вооруженных сил на данный момент насчитывается примерно 5% женщин).
2. **Программные документы, учитывающие гендерные аспекты.** Программные документы, принимаемые правительством и институтами, были подвергнуты гендерному анализу с целью выявления конкретных областей, где необходимы улучшения, конечной целью которых является разработка мандатов миссий и операций, содержащих четкие указания в вопросах гендерного равенства и активного участия женщин. Были предложены новые темы докладов, в том числе: «С какими местными женскими организациями установлена связь в целях взаимодействия?» и «Какие отмечены угрозы безопасности женщин?».
3. **Сотрудничество между военными и гражданскими организациями на местах.** Шведским Национальным военным колледжем было проведено исследование с целью выяснения различных ролей гражданских и военных субъектов и методов сотрудничества между ними в ходе выполнения резолюции 1325 Совета Безопасности ООН. Одна из рекомендаций, вынесенных по результатам исследования, касается создания сети шведских военных и гражданских организаций в целях укрепления сотрудничества.
4. **Выездной консультант по гендерным вопросам.** Разработана программа подготовки выездных консультантов по гендерным вопросам с целью создания резервной группы консультантов для международных миссий.
5. **Программа инструктажа по гендерным вопросам.** Поскольку руководители высшего звена обладают полномочиями и возможностями по влиянию на структуры и стили поведения в организациях, были отобраны 12 высокопоставленных должностных лиц для участия в программе инструктажа по гендерным вопросам. Генерал-майор Сверкер Йерансон, начальник штаба шведской армии, заявил, что программа явилась весьма положительным опытом и изменила его способ мышления, говорения и действий, что, среди прочего, способствовало более эффективной коммуникации.
6. **Предупреждение торговли людьми.** Разработана программа подготовки для персонала международных миссий по вопросам распознавания признаков торговли людьми.
7. **Подготовка по гендерным вопросам.** Разработаны методы и средства обучения по гендерным вопросам и по резолюции 1325 Совета Безопасности ООН. Шведские вооруженные силы уже ввели данную подготовку для персонала международных миссий по поддержанию мира. Цель заключается во включении гендерной подготовки в учебную программу шведских военных академий, шведского Национального полицейского училища и Национального военного колледжа.
8. **Расширение возможностей местных женщин.** Поручено составление доклада, посвященного изучению рекомендуемой и недобросовестной практики по привлечению местных женщин к участию на стадии планирования, выполнения и оценки военных и гуманитарных операций. Цель состоит в использовании выводов при проведении подготовки перед направлением в миссии.

## 7 Включение гендерных аспектов в РСБ в конкретных условиях

Реформирование сектора безопасности происходит по-разному в различных конкретных условиях. В принципе, каждая страна, проводящая РСБ, представляет собой особый случай и, следовательно, различный фон для осуществления реформ. Однако для аналитических целей можно выделить ряд основных ситуаций, в которых проводится РСБ, а именно: постконфликтные, переходные, развивающиеся и развитые страны (см. таблицу 1).

### 7.1. Постконфликтные страны

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. В зависимости от конкретных условий РСБ может подразумевать либо реформу существующих институтов сектора безопасности, либо создание совершенно новых структур. В данных условиях зачастую существует значительная заинтере-

сованность общественности в проведении изменений, и, поддержав РСБ, правительства в переходных странах могут продемонстрировать разрыв с прошлым. Возможно существование сильного интереса со стороны международных организаций и доноров к поддержке процессов РСБ, в том числе через миссии по оказанию помощи развитию и поддержке мира. В постконфликтных странах существует целый ряд важных возможностей по уязвимости РСБ со смежными инициативами, включая переговоры и выполнение мирных соглашений, разоружение, демобилизацию и реинтеграцию (РДР), переходную систему правосудия и контроль распространения стрелкового оружия<sup>70</sup>.

Гендерные роли подвергаются в ходе конфликта огромным изменениям, причем мужчины и женщины берут на себя новые обязанности. В связи с этим могут открываться возможности для более широкого участия женщин в общественной жизни, в том числе в институтах сектора безопасности и в процессе принятия решений в области безопасности. В постконфликтный период зачастую возникает стремление к восстановлению традиционных гендерных ролей. Процессы РСБ должны поддерживать позитивные изменения, которые, возможно, произошли в ходе конфликта, и одновременно уделять внимание борьбе с НПП, достигаям высоким уровнем в постконфликтной ситуации.

Таблица 1 Реформирование сектора безопасности в различных условиях <sup>69</sup>				
	Развивающиеся страны	Переходные страны	Постконфликтные страны	Развитые страны
<b>Основные критерии</b>	Уровень экономического развития	Тип политической системы	Специфические особенности положения в сфере безопасности	Политическая воля
<b>Основные проблемы</b>	Недостаток развития. Чрезмерные военные расходы; неудовлетворительное внутреннее/государственное управление силовыми структурами приводит к неэффективному обеспечению безопасности, причем и без того скудные ресурсы отвлекаются от целей развития.	Недостаток демократии. Раздутый, перегруженный ресурсами военно-промышленный комплекс; сильное государство, но слабые институты гражданского общества; недостатки в осуществлении мер по РСБ.	Недостаток безопасности и демократии. Правительственные институты и институты гражданского общества разрушены; группы перемещенных лиц; приватизация сферы безопасности; вероятно, очаги вооруженного сопротивления; обилие стрелкового оружия и противопехотных мин.	Политическая воля. Порой достаточно раздутые, перегруженные ресурсами вооруженные силы.
<b>Возможности проведения РСБ</b>	Смешанные (зависящие от политической приверженности реформам, прочности государственных институтов, роли и состояния сил безопасности, региональной ситуации в области безопасности, подхода доноров к РСБ и пр.).	Скорее хорошие (сильные государственные институты, профессиональные силы безопасности, общий процесс демократизации), даже лучше, если имеются внешние стимулы (например, вступление в ЕС или НАТО).	Скорее неудовлетворительные (слабые или шаткие государственные институты, приватизация сферы безопасности, зависимость от сил по поддержанию мира или по урегулированию конфликта).	Смешанные (зависящие от политической приверженности реформам, относительно сильный военно-промышленный комплекс); сильные государственные институты и гражданское общество, но слишком большое расстояние между ними.
<b>Общий процесс реформирования</b>	Переход от слаборазвитой к развитой экономике.	Переход от авторитарной системы к демократической.	Переход от насильственного конфликта к миру.	Реакция на изменения ситуации в области безопасности.
<b>Характер внешнего участия</b>	Помощь развитию, связанная с политическими обусловленностями.	Доступ к многосторонним организациям в качестве стимула к проведению реформ.	Военное вмешательство/окупация; в основном, миссии по поддержанию мира под эгидой ООН.	Обычно отсутствует.
<b>Основные внешние партнеры</b>	Партнеры по развитию/финансированию: многосторонние доноры (например, ОЭСР, ПРООН, Всемирный банк); двусторонние доноры; негосударственные партнеры.	Партнеры по безопасности: международные (например, ЕС, НАТО, ОБСЕ), правительства, негосударственные партнеры (например, международные НПО, частные военные фирмы).	Партнеры по безопасности: силы по урегулированию конфликтов, силы по поддержанию мира под эгидой международных организаций, негосударственные партнеры (например, частные военные фирмы).	Обычно отсутствуют.

## Рамка 15

## Участие групп женщин в процессе РДР в Либерии

В последние годы была выявлена необходимость включения гендерных аспектов в программы по РДР в результате повышения осведомленности о масштабах и различных формах участия женщин и девушек в вооруженных конфликтах и понимания того, что они исключались из РДР<sup>72</sup>. По оценкам, около 88% девушек-солдат не были допущены к программам по РДР в Сьерра-Леоне между 1998 и 2002 гг.<sup>73</sup>. Перечень контрольных вопросов по разоружению, демобилизации и реинтеграции с учетом гендерной проблематики, составленный Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), и Всеобъемлющие стандарты ООН в области РДР содержат подробные указания, касающиеся учета специфических потребностей женщин и девушек в ходе процессов РДР<sup>74</sup>.

В Либерии организации местных женщин стали ключевыми партнерами в ходе разработки и распространения информации, касающейся РДР. Согласно первоначальному анализу потребностей, приблизительно 2 000 участниц боевых действий должны были участвовать в РДР<sup>75</sup>. В 2003 г. женские группы объединились в союз под названием «Обеспокоенные женщины Либерии» и включились в процесс РДР. Работая вместе с миссией ООН и Министерством по гендерным вопросам и развитию, женские группы помогли в разработке информационной кампании в печатных СМИ и на радио, направленной на привлечение женщин и девушек к участию в процессе РДР<sup>76</sup>. На начало февраля 2005 года сдали оружие и демобилизовались 22 370 женщин и 2 440 девушек, тогда как общее количество лиц, принявших участие в РДР, составило 101 495 человек. Получили признание «женщины, связанные с вооруженными силами», а также участницы боевых действий<sup>77</sup>. К концу 2006 года 13 223 из этих женщин «реинтегрировались» в гражданскую жизнь и занялись, в основном, сельским хозяйством, образованием в учебных заведениях или профессиональным обучением<sup>78</sup>.

**Сложности, связанные с включением гендерных вопросов**

- Процессы РДР<sup>71</sup> зачастую не охватывают женщин и девушек (см. рамку 15).
- Стремление к быстрому созданию институтов сектора безопасности может привести к тому, что гендерным вопросам не будет уделено надлежащего внимания в процессе набора и обучения персонала и создания материально-технической базы.
- Отсутствие инфраструктуры и потенциала может затруднять женщинам доступ к правосудию.
- Институты сектора безопасности часто испытывают недостаток доверия со стороны гражданского населения в силу нарушений прав человека, имевших место в прошлом, что затрудняет набор на службу женщин.
- Женщины могут не соответствовать требованиям в отношении уровня образования или навыков, предъявляемым к кандидатам на работу в институтах сектора безопасности.

- Стимулировать поступление на службу в вооруженные силы и полицию бывших участниц боевых действий.
- Процессы РДР могут быть потенциальной исходной точкой учета гендерных аспектов.
  - Обеспечить соответствие процессов РДР потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей.
  - Включить программы по предупреждению НГП в отношении бывших участников военных действий в ходе процессов РДР.
- Международные организации и доноры могут предоставлять ресурсы для поддержки процессов РСБ, учитывающих гендерные аспекты.
  - Поощрение финансирования донорами гендерных инициатив, включая приобретение материально-технических средств и оборудования для женского персонала сектора безопасности.

### ! Возможности и полезные советы по включению гендерных вопросов

- Участие женских организаций в мирных процессах может заложить основы для вовлечения женщин и включения гендерных вопросов в процессы РСБ.
  - Вовлекать женские и мужские организации в процесс формирования политики безопасности и создания гендерного потенциала персонала новых структур сектора безопасности.
- Комплексная реформа институтов сектора безопасности, включающая массовый набор и обучение персонала сектора безопасности, создает возможности по включению гендерных вопросов.
  - Обеспечивать подготовку по гендерным вопросам всего персонала сектора безопасности.
  - Проводить проверку нового персонала на предмет совершенных в прошлом нарушений прав человека, в том числе НГП.
  - Включать гендерные вопросы в подготовку полицейских, военнослужащих, персонала судебных органов и пенитенциарных учреждений, а также государственных служащих, которая проводится ООН и другими международными организациями, а также двусторонними партнерами.
- Размытость гендерных ролей, характерная для вооруженных конфликтов, может создать простор для повышения участия женщин в структурах сектора безопасности.
  - Определить четкие цели в отношении набора женщин, их удержания на службе и продвижения по служебной лестнице.

**7.2. Переходные страны**

«Переходные страны» определяют в экономическом смысле как страны, в которых происходит переход от централизованно планируемой экономики к рыночной экономике, как например, в странах Содружества Независимых Государств и в некоторых странах юго-восточной Европы<sup>79</sup>. Для них зачастую характерно наличие раздутого, перегруженного ресурсами военно-промышленного комплекса, строго централизованной государственной системы и слабо развитых организаций гражданского общества<sup>80</sup>. Препятствия на пути РСБ могут включать авторитарный стиль политического руководства, nepotism и причастность полиции к преступным действиям и коррупции. Гражданский контроль зачастую почти отсутствует. РСБ происходит чаще всего под давлением внешних факторов, например, со стороны ЕС или НАТО, и инициируется в результате двусторонних или многосторонних соглашений<sup>81</sup>.

**Сложности, связанные с включением гендерных вопросов**

- В условиях коррупции и нарушений прав человека гендерным вопросам зачастую не уделяется надлежащего внимания в процессах РСБ.
- Отсутствие механизмов подотчетности.
- Низкий уровень общественного доверия к структурам сектора безопасности может затруднять набор женского персонала и сотрудничество с женскими организациями.

## Рамка 16

Гендерная подготовка судей<sup>83</sup>

Международная ассоциация женщин-судей объединяет более 4 000 судей из 87 стран.

В 1997 году она приступила к выполнению трехлетней программы подготовки для судей и лиц смежных профессий в пяти южно-американских странах по применению международных и региональных конвенций в области прав человека к делам, рассматриваемым судами по семейным делам и связанным с дискриминацией или насилием в отношении женщин. Начиная с 2000 года ее программой «Судебная практика равенства» (СПР) охвачены страны Центральной Америки, Восточной Африки и Южной Африки. В общей сложности, более 1 300 судей, мужчин и женщин, приняли участие в программе подготовки в рамках СПР в 12 странах.

Конференции и семинары в рамках СПР объединяют судей, для того чтобы обратить их внимание на конкретное значение абстрактных гарантий равной защиты и недискриминации. Путем исследования конкретных случаев и выполнения упражнений по выработке навыков решения проблем, судьи делятся с коллегами своими знаниями и углубляют свое понимание международного законодательства в применении к национальным условиям.

Программа СПР:

- Создала международное сообщество судей, специализирующихся по правам человека. Юристы, прошедшие подготовку по программе СПР, теперь представляют собою костяк региональных сетей, которые могут оказывать друг другу поддержку и подталкивать своих коллег к тому, чтобы следовать их примеру.
- Сместила точки зрения и изменила практику. Многие прошедшие подготовку по программе СПР судьи считают, что она помогла им осознать характер и размах домашнего насилия и дискриминации, скрытые предрассудки - свои собственные и чужие - и стереотипы, которые подкрепляют эти предрассудки, а также существование более эффективных и чутких способов опроса свидетелей.
- Адаптировала учебную программу к условиям, выходящим за рамки судебных процедур. Участники программы включили материалы СПР в учебные программы, которые они используют в ходе преподавания студентам на уровне среднего и высшего образования, а также в программы подготовки полицейских, юристов, социальных работников, врачей и представителей других профессий.
- Получила поддержку судов, государственных учреждений и судебных ведомств. В Кении, Уганде и Танзании, например, председатели верховного суда публично заявили о своей поддержке СПР и приняли программу в качестве официального курса, входящего в программу национальных учебных заведений по подготовке юристов.

### ! Возможности и полезные советы по включению гендерных вопросов

- Перспектива членства в НАТО или ЕС либо участия в качестве государства, предоставляющего войска или полицейские силы, в операциях ООН по поддержанию мира может служить стимулом для учета гендерных вопросов при РСБ.
- Озабоченность высоким уровнем распространения торговли женщинами и девушками может быть исходной точкой для учета потребностей женщин и девушек в сфере безопасности и необходимости в женском персонале структур сектора безопасности.
- В некоторых переходных странах постсоветское наследие включает в себя и более равное участие женщин и мужчин в институтах сектора безопасности, таких как вооруженные силы и полиция.
- Переход от системы обязательного призыва к полностью профессиональным вооруженным силам, а также высокий уровень образования женщин могут открывать возможности для привлечения женщин. В свою очередь, высокий уровень безработицы может способствовать тому, что военная карьера станет более привлекательной для женщин, чем прежде.

## 7.3. Развивающиеся страны

Термин «развивающиеся страны», как правило, применяется к странам с низкими валовым национальным доходом и индексом развития человеческого потенциала. ООН определяет страны Африки, Азии (за исключением Японии), Карибского бассейна, Центральной Америки, Океании (за исключением Австралии и Новой Зеландии) и Южной Америки как «развивающиеся страны»<sup>82</sup>. Развивающиеся страны зачастую характеризуются нехваткой средств для проведения РСБ; тенденцией к дефициту ресурсов, необходимых для поддержания профессиональных структур сектора безопасности; зависимостью от коррупции и отсутствии заработной платы, соответствующей прожиточному минимуму; существованием влиятельных политических кругов, обладающих особыми

правами и интересами; ограниченной прозрачностью и слабыми структурами демократического правления. Процессы реформирования сектора безопасности в развивающихся странах направлены на преобразование существующих институтов с целью создания профессиональных, подотчетных структур сектора безопасности надлежащих размеров при помощи борьбы с коррупцией и нарушениями прав человека, повышения технического потенциала и усиления демократического контроля.

### Сложности, связанные с включением гендерных вопросов

- Нехватка государственных ресурсов и контроля может способствовать низкому уровню профилактики нарушений прав человека и ответственности персонала сектора безопасности в случае таких нарушений, особенно в отношении НГП.
- Поскольку женщины, как правило, бедны, высокий уровень коррупции может особенно затруднять им доступ к правосудию.
- Во многих странах отсутствует соответствующее национальное законодательство, признающее незаконными любые формы НГП.
- Прежний опыт инициированных извне проектов по развитию может приводить к восприятию вопросов гендерного равенства и реформирования структур сектора безопасности как навязанных из-за границы явлений.

### ! Возможности и полезные советы по включению гендерных вопросов

- Проекты по развитию могут быть исходной точкой для повышения безопасности и доступа к правосудию для мужчин, женщин, девушек и юношей, борьбы с НГП и привлечения женских и мужских организаций гражданского общества к сотрудничеству.
- Организации гражданского общества, вероятно, заполняют многие пробелы в деятельности государства по обеспечению безопасности, такие как поддержка лиц, лишенных свободы, и поддержание порядка и отправление правосудия на местном уровне. Они могут стать партнерами по



## Рамка 17 Повестка дня по РСБ в северных странах<sup>84</sup>

Правительства стран-доноров и международные организации рассматривают РСБ как острую необходимость исключительно в развивающихся странах. Однако потребность в реформировании сектора безопасности так же высока и во многих промышленно развитых странах, в том числе и в ряде стран-доноров. Разработка повестки дня по «РСБ в северных странах» может охватывать следующие вопросы:

- нарушение международного права, запрещающего использование угрозы применения силы.
- ограниченная роль парламента в случае принятия правительством решения о вступлении в войну и манипулирование разведывательными данными и общественным мнением при принятии соответствующих решений.
- несоблюдение Женевских конвенций и запретов на применение пыток.
- продажа оружия и другие формы обеспечения безопасности репрессивных режимов.
- тайное финансирование сектора безопасности в развивающихся странах, способствующее росту коррупции и возникновению конфликтов.
- нарушения гражданских свобод в промышленно развитых странах и поощрение репрессивных мер в развивающихся странах в рамках «войны с терроризмом».
- двойные стандарты в отношении оружия массового уничтожения.
- поддержка устаревшей и неравноправной схемы распределения полномочий в Совете Безопасности ООН.

выявлению и обеспечению специфических потребностей женщин, мужчин, юношей и девушек.

- Введение учитывающего гендерные аспекты плана обеспечения безопасности граждан на местном уровне, который включает участие женских организаций, может быть экономически целесообразным.

### 7.4. Развитые страны

Термин «развитые страны», как правило, применяется к странам с высокими валовым национальным доходом и индексом развития человеческого потенциала. ООН определяет Австралию, Канаду, Израиль, Японию, Новую Зеландию, страны Западной и Северной Европы и США как «развитые страны»<sup>85</sup>. Хотя понятие РСБ обычно не применяется в отношении развитых стран, реформирование сектора безопасности там часто необходимо и может происходить на различных уровнях. Реформы в развитых странах часто касаются конкретных институтов и направлены на решение вопросов эффективности, усиления контроля, управленческих и оперативных процедур, таких как организация поддержания порядка силами местной общины. Развитые страны могут также проводить реформы с целью решения проблем чрезмерного или недостаточного финансирования своих структур сектора безопасности или неэффективного использования ресурсов. Структуры сектора безопасности в развитых странах во многих случаях еще недостаточно эффективно предупреждают и реагируют на НПП, или же не достигли гендерного равенства в отношении количества мужчин и женщин, работающих в секторе безопасности.

Развитые страны являются также ключевыми партнерами по поддержке процессов РСБ в постконфликтных, переходных и развивающихся странах.

#### Сложности, связанные с включением гендерных вопросов

- Внешним угрозам безопасности, таким как терроризм, может отдаваться приоритет в ущерб внутренним угрозам, в результате чего такие вопросы, как НПП, исключаются из повестки дня в области безопасности.
- Может наблюдаться большая степень самоуспокоенности в отношении необходимости достижения гендерного равенства, причем как со стороны мужчин, так и женщин.
- В некоторых странах сопротивление «позитивной дискриминации» может препятствовать осуществлению инициатив по стимулированию привлечения на работу женщин, удержания их на службе и продвижения по служебной лестнице в органах безопасности, а также по расширению

участия женщин в работе парламента и процессе принятия решений в сфере безопасности.

#### ! Возможности и полезные советы по включению гендерных вопросов

- Обязательства государства в соответствии с законами в области борьбы с дискриминацией и преступлениями на почве нетерпимости, а также в области гендерного равенства могут служить основанием для принятия мер по повышению потенциала институтов сектора безопасности для решения гендерных вопросов, как на внутреннем, так и на оперативном уровне.
- Практика в области управления людскими ресурсами, возможно, более развита и включает меры по борьбе с сексуальным преследованием и другими формами НПП в рамках институтов сектора безопасности.
- Повышенные трудности с набором персонала в некоторых институтах сектора безопасности могут создать дополнительные стимулы к привлечению женщин на работу, удержанию их на службе и продвижению по служебной лестнице.
- Организации гражданского общества, объединяющие лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ), вероятно, более заметны и активны; они могут стать партнерами в деле борьбы против насилия и дискриминации в отношении ЛГБТ, в том числе внутри органов безопасности (см. рамку 18).
- Страны-доноры, оказывающие поддержку РСБ, имеют возможность включать гендерные аспекты в эту поддержку. Им следовало бы, например:
  - Следить за тем, чтобы поддерживаемые ими проекты полностью учитывали гендерные аспекты и чтобы женщины широко участвовали в этих проектах.
  - Следить за тем, чтобы персонал, занимающийся РСБ в Министерстве по международному развитию и Министерстве иностранных дел, обладал необходимым опытом в гендерных вопросах.

## Рамка 18

Ассоциация тюремных служащих, относящихся к категории ЛГБТ, в тюремной системе Соединенного Королевства<sup>86</sup>

Сеть поддержки персонала по вопросам, связанным с лесбиянками, гомосексуалистами, бисексуалами и транссексуалами (GALIPS) Службы государственных тюремных учреждений Соединенного Королевства является примером того, как ассоциации персонала могут быть эффективным средством борьбы с дискриминацией. Основанная в 2000 году служащим тюрьмы, не скрывавшим своей гомосексуальной ориентации, GALIPS получила официальное признание, поддержку и финансирование Группы по оперативной политике Службы государственных тюремных учреждений Соединенного Королевства в 2004 году. За эти четыре года было сформулировано экономическое обоснование ее существования, проведены исследования, создана рабочая группа, осуществлен опрос лиц, заинтересованных в участии в сети, и проведено мероприятие по повышению эффективности, на котором обсуждалась необходимость создания сети поддержки по вопросам, связанным с лесбиянками, гомосексуалистами, бисексуалами и транссексуалами. В настоящее время в GALIPS заняты четыре штатных сотрудника, работающих полный рабочий день, а количество участников превышает 2 000.

Цель GALIPS состоит в «обеспечении сети профессиональной поддержки для служащих, относящихся к категории ЛГБТ, и оказании помощи в борьбе с любыми проявлениями дискриминации в Службе государственных тюремных учреждений». Диапазон ее деятельности широк и охватывает, среди прочего:

- создание контактных пунктов в различных тюрьмах.
- проведение учебных и информационных мероприятий для тюремных служащих.
- обеспечение работы конфиденциальной телефонной линии, по которой служащие могут сообщить о случаях преследования и «дедовщины» в отношении гомосексуалистов, получить поддержку и советы о том, как поступить.
- оказание поддержки группам по формированию политики в целях обеспечения учета вопросов, связанных с ЛГБТ, в разрабатываемых ими мерах.
- налаживание связей с другими правительственными органами, органами уголовного правосудия, их объединениями, а также других связей внутри сообщества ЛГБТ.
- оказание администрации тюрем и другим заинтересованным лицам поддержки при рассмотрении вопросов, связанных с ЛГБТ, на рабочем месте.

## 8 Основные рекомендации

1. Укреплять местную инициативу и ответственность посредством **широкого привлечения организаций гражданского общества**, в том числе общегосударственных и местных женских организаций, к анализу, разработке, осуществлению и мониторингу/итоговой оценке мер и программ по РСБ.
2. Пересмотреть и **внести изменения в существующие законы, политику и правила в сфере безопасности**, с тем чтобы обеспечить их недискриминационный характер и соответствие специфическим потребностям женщин, мужчин, юношей и девушек в отношении безопасности.
3. В процесс РСБ включить **конкретные политические меры, механизмы и программы, направленные на профилактику насилия на гендерной почве, борьбу с ним и наказание виновных** в таком насилии в отношении женщин, девушек, мужчин и юношей.
4. Ввести **кодексы поведения** и другие внутренние меры и механизмы, укрепляющие атмосферу абсолютной нетерпимости по отношению к насилию на гендерной почве, включая сексуальное преследование, со стороны персонала сектора безопасности.
5. Определить стратегические цели и конкретные инициативы по повышению **привлечения на работу, удержания на службе и продвижения по служебной лестнице женщин** и других групп населения, недостаточно представленных в институтах сектора безопасности.
6. Ввести специальную **подготовку по гендерным вопросам** в качестве элемента основной программы подготовки персонала сектора безопасности на всех уровнях. Включить гендерные вопросы в программы подготовки всего персонала сектора безопасности.
7. Усилить контроль над процессами РСБ и следить за тем, чтобы **органы контроля над сектором безопасности** учитывали гендерные аспекты и сотрудничали с женскими организациями гражданского общества.
8. Включать в любой анализ, исследование или мониторинг/итоговую оценку РСБ **данные с разбивкой по половой принадлежности и вопросы по гендерной тематике**, в том числе касающиеся потребностей, приоритетов и возможностей мужчин, женщин, девушек и юношей.
9. Повышать **гендерный потенциал и осведомленность в этой области** персонала, занимающегося РСБ, посредством гендерного обучения, сотрудничества с экспертами по гендерным вопросам, а также включения навыков учета гендерных аспектов в список требований к кандидатам и вопросов, обсуждаемых при аттестации персонала.

## 9 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

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

ДКВС - [www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform](http://www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform)

Global Facilitation Network for SSR (Глобальная сеть содействия РСБ) - [www.ssrnetwork.net](http://www.ssrnetwork.net)

БДИПЧ ОБСЕ - [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

ЮНИФЕМ - [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

МУНИУЖ ООН - [www.uninstraw.org/en/gps/general/gender-and-securitysector-reform-5.html](http://www.uninstraw.org/en/gps/general/gender-and-securitysector-reform-5.html)

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

### Практические пособия и руководства

**Gender and Citizen Security: Regional Training Module (Basic Text, Methodological Guide, Support Materials).** GTZ, 2005. URL: [http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/1130875019\\_guide.pdf](http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/1130875019_guide.pdf).

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325).** Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006. На английском и испанском языках. URL: <http://www.un-instraw.org/en/publications/gender-peace-and-security/securing-equality-engendering-peace-a-guide-to-policy-and-planning-on-women-peace-and-security/download.html>.

### Статьи и доклады в Интернете

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. URL: [http://www.huntalternatives.org/pages/87\\_inclusive\\_security\\_toolkit.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/87_inclusive_security_toolkit.cfm)

Anderlini S.N. and Conaway C.P. **Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women.** Washington, Women Waging Peace, 2004. URL: [http://www.huntalternatives.org/download/9\\_negotiating\\_the\\_transition\\_to\\_democracy\\_and\\_reforming\\_the\\_security\\_sector\\_the\\_vital\\_contributions\\_of\\_south\\_african\\_women.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/9_negotiating_the_transition_to_democracy_and_reforming_the_security_sector_the_vital_contributions_of_south_african_women.pdf).

Farr V. **Voices from the Margins: A response to Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries.** Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004. URL: [www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2\\_farr.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_farr.pdf)

Nathan L. **Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors.** London, DFID, 2006. URL: <http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReform.pdf>.

Oelke S. **Security Sector Reform and Gender: Concepts and Points of Entry for Development Cooperation.** Eschborn, GTZ, 2007. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-ssr-gender-2007.pdf>.

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. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Security System Reform and Governance. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, p. 20. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.
- 2 Hänggi H. Making Sense of Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Challenges of Security Sector Governance. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003, pp. 17-18.
- 3 Organisation for Economic Co-operation and Development. Указ. соч., pp. 20-21. См. также Hänggi H. Указ. соч.
- 4 Ball et al. United Nations Development Report 2002. New York, UNDP, 2002, p. 87. Не предусмотренные законодательством группы гражданского общества включены в определение КПП ОЭСР только в связи с контролем. Однако включением их в качестве отдельной категории, как например, в Докладе ООН о развитии, признается тот факт, что участники гражданского общества, наряду с выполнением надзорной функции, являются главными субъектами обеспечения безопасности и местной инициативы благодаря своей вовлеченности в процесс разработки и осуществления РСБ. См. также Hänggi H. Указ. соч.
- 5 Основано на: Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate. Occasional SSR Paper No. 1. The Hague, Clingindael, International Alert and Saferworld, August 2002, pp. 3-4; и Hänggi H. Указ. соч., p. 18.
- 6 Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, pp. 21-22.
- 7 См. A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR). London, GFN-SSR, March 2007, p. 6.
- 8 Kimmel M.S. Global Masculinities: Restoration and Resistance. – In: Pease B. and Pringle K. A Man's World? Changing Men's Practices in a Globalized World. New York, Zed Books, 2001, p. 22.
- 9 Cock J. Gun Violence and Masculinity in Contemporary South Africa. – In: Morrell R. Changing Men in South Africa. London, Zed Books, 2001, pp. 50-51.
- 10 Whitworth S. Militarized Masculinities and the Politics of Peacekeeping. – In: Booth K. Critical Security Studies and World Politics. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 96.
- 11 Kaplan D. The Military as a Second Bar Mitzvah: Combat Service as Initiation to Zionist Masculinity. – In: Ghousoub M. and Sinclair-Webb E. Imagined Masculinities: Male Identity and Culture in the Modern Middle East. London, Saqi Books, 2000, p. 127.
- 12 Inter-Agency Standing Committee. Guidelines for Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Settings. September 2005.
- 13 World Report on Violence and Health. Geneva, World Health Organization, 2002, p. 64.
- 14 WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women. Geneva, World Health Organization, 2005, p. 14.
- 15 Gun violence: A Global Epidemic. London, International Action Network on Small Arms, 2006. URL: <http://iansa.org/documents/2006/Gunviolence-a-global-epidemic.pdf>.
- 16 Small Arms and Global Health. Geneva, World Health Organization, 2001, p. 3.
- 17 Vlachová M. and Biason L. Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 27.
- 18 World Health Organization, 2002. Указ. соч., p. 64.
- 19 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. 55.
- 20 No Escape: Male Rape in U.S. Prisons. Human Rights Watch, 2000.
- 21 Homophobia: 2007 Hate Crime Survey. New York, Human Rights First, 2007, p. 11.
- 22 Engelbrekton 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.
- 23 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 24 Wetterskog L. Too much "moralizing" before deployment. – In: Genderforce. Указ. соч., p. 40.
- 25 Women, Girls, Boys and Men, Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action. Inter-Agency Standing Committee, 2006, pp. 4-5.
- 26 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.
- 27 Nathan L. No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform. Birmingham, University of Birmingham, May 2007, p. 3.
- 28 Там же, p. 4.
- 29 Там же, pp. 2-3.
- 30 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Initiative for Inclusive Security, 2004, pp. 23-25.
- 31 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, Указ. соч., с. 174.
- 32 Там же.
- 33 Enhancing the Operational Impact of Peacekeeping Operations: Gender Balance in Military and Police Services Deployed to UN Peacekeeping Missions. Background Paper, UN DPKO Policy Dialogue. New York, UN Department of Peacekeeping Operations, 28-29 March, 2006, p. 23.
- 34 Guéhenno J.M. Statement to the Security Council Open Debate on the Implementation of Resolution 1325 (2000) on Women, Peace, and Security. New York, UN Secretariat, 26 October 2006.
- 35 Women in Politics. Geneva, Inter-Parliamentary Union and UN DPI, January 2005.
- 36 Lonsway K. et al. Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies. National Center for Women & Policing, 2003, p. 2.
- 37 UN Department of Peacekeeping Operations. Указ. соч., p. 23.
- 38 Там же.
- 39 Guéhenno J.M. Указ. соч.
- 40 McConnell T. All-Female Unit Keeps Peace in Liberia. – In: The Christian Science Monitor, 21 March 2007.
- 41 Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces. Committee on Women in the NATO Forces and The Women's Research & Education Institute. URL: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers\\_2001\\_2006.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers_2001_2006.pdf); Percentages of Military Service Women in 2006. Committee on Women in the NATO Forces. URL: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers-2006.jpg](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers-2006.jpg); Percentages of Military Service Women in 2006. Committee on Women in the NATO Forces. Hungarian National Report for 2006. URL: [http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian\\_report\\_2006.pdf](http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian_report_2006.pdf).
- 42 Pickup F., Williams S. and Sweetman C. Ending Violence Against Women: A Challenge for Development and Humanitarian Work. Oxford, Oxfam, 2001, p. 81.
- 43 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UN Development Fund for Women, 2003, p. 8.
- 44 Vlachová M. and Biason L. Указ. соч., p. 57.
- 45 Gregory J. and Lees S. Policing Sexual Assault. New York, Routledge, 1999, p. 133.
- 46 Carpenter C. Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations. – In: Security Dialogue. Vol. 37, No. 1, 2006, p. 87.
- 47 Bastick M., Grimm K. and Kunz R. Указ. соч., p. 159.
- 48 Viva Rio. Projects: Citizen Police Practice Improvement Course. URL: <http://www.vivariorio.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=%5Fvivariorio%5Fen&sid=31&infol=162>; Viva Rio:

- farewell to arms in Brazil. PeaceNews. URL: <http://www.peaceneews.info/issues/2452/245221.html>; NGO PROFILE: Viva Rio, Brazil. IANSA. URL: [http://www.iansa.org/women/bulletin1/ngo\\_profile\\_viva\\_rio.htm](http://www.iansa.org/women/bulletin1/ngo_profile_viva_rio.htm).
- 49 Widmer M., Barker G. and Buchanan C. Hitting the Target: Men and Guns. – In: Revcon Policy Brief. Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, 2006.
- 50 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. Указ. соч., p. 112.
- 51 Там же.
- 52 Там же, pp. 112-13.
- 53 Inter-Parliamentary Union. 31 October 2006.
- 54 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.
- 55 EOC and MoD sign new action plan to address sexual harassment in the Armed Forces. Equal Opportunities Commission, 25 May 2006.
- 56 Maley J. Sexual harassment rife in armed forces. – In: The Guardian, 26 May 2006.
- 57 From The Citadel to Military Recruiting – Sexual Harassment in Military More Pervasive Than Ever. National Organization for Women, 1 September 2006.
- 58 Rape – the Silent Weapon. Amnesty International, November 2006, p. 28. URL: <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR440202006>.
- 59 Zeigler S.L. and Gunderson G.G. Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military. University Press of America, 2005, p. 125.
- 60 Agreement between the Ministry of Defence and the Equal Opportunities Commission on an Action Plan to Prevent and Deal Effectively with Sexual Harassment in the Armed Forces. URL: [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod\\_eoc\\_agreement.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod_eoc_agreement.pdf).
- 61 Gender Impact Assessment. Women and Equality Unit, UK Department of Trade and Industry, 2002, p. 4. URL: [http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender\\_impact\\_assessment.pdf](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf).
- 62 Valasek K. Gender and Democratic Security Governance. – In: Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. Handbook for Civil Society Organisations on Public Oversight of the Security Sector. Bratislava, Renesans for UNDP and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Force, 2008.
- 63 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. Указ. соч., p. 47.
- 64 Там же, p. 48.
- 65 Nathan. Указ. соч., pp. 30-31.
- 66 From Words to Action: Genderforce Sweden. URL: [http://www.genderforce.se/dokument/From\\_words\\_to\\_action.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf).
- 67 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. Указ. соч., pp. 240-41.
- 68 Там же, pp. 241-42.
- 69 Albrecht P. and Barnes K. National Security Policy-Making and Gender. – In: Gender and Security Sector Reform Toolkit. 2008. Адаптировано из издания: Bryden A. and Hänggi H. Reforming and Reconstructing the Security Sector. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 30. URL: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/Yearbook2005/bm\\_sgpc\\_ch02.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/Yearbook2005/bm_sgpc_ch02.pdf).
- 70 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. Указ. соч., pp. 100-101.
- 71 Процессы РСБ и РДР тесно связаны между собой. См.: Bryden A. Understanding the DDR-SSR Nexus: Building Sustainable Peace in Africa. Second International Conference on DDR and Stability in Africa. Kinshasa, 2-14 July 2007.
- 72 McKay S. and Mazurana D. Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique: Their Lives During and After War. Québec, Rights and Democracy, 2004, p. 14.
- 73 Statement by Ms. Maggie Paterson. Forum Report. Women and Leadership: Voices for Security and Development. Ottawa, 28-29 November 2002, p. 20.
- 74 Gender-Aware Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): A Checklist. UN Development Fund for Women, 2004. Women, Gender and DDR. Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards. UNDDR, 2006.
- 75 Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations: Progress Report. New York, UN Department of Peacekeeping Operations, 2005, p. 31.
- 76 Country Programme: Liberia. UN Disarmament, Demobilisation and Reintegration Resource Centre, June 2007. URL: <http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=52>.
- 77 Disarmament, Demobilization, Reintegration and Rehabilitation. UNMIL, 1 June 2007. URL: <http://www.unmil.org/content.asp?ccat=ddrr>.
- 78 Outcomes of Gender Mainstreaming by the Office of the Gender Adviser: UNMIL: 2004-2006. UNMIL. URL: [http://unmil.org/documents/OGA\\_Achievement\\_2004\\_2006.pdf](http://unmil.org/documents/OGA_Achievement_2004_2006.pdf).
- 79 Composition of Macro Geographical (continental) Regions, Geographical sub-regions, and Selected Economic and Other Groupings. UN Statistics Division. URL: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed>.
- 80 Hänggi H. Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction. – In: Bryden A. and Hänggi H. Reform and Reconstruction of the Security Sector. Münster, Germany, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, pp. 5-6.
- 81 Wulf H. Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2007, p. 7.
- 82 UN Statistics Division. Указ. соч.
- 83 Jurisprudence of Equality Program. International Association of Women Judges. URL: <http://www.iawj.org/what/jep.asp>.
- 84 Выдержка из Nathan L. Указ. соч., p. 7.
- 85 UN Statistics Division. Указ. соч.
- 86 GALIPS Annual Report 2005-2006. London, GALIPS, 2006, pp. 3-5; Cowan K. Bullying: Preventing the Bullying and Harassment of Gay Employees. London, Stonewall Workplace Guides, 2007, p. 17.









# 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»<sup>1</sup>. 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 человека<sup>2</sup>. 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 группой<sup>5</sup>

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 Никарагуа<sup>6</sup>

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 совершавшихся 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.ssrnline.org](http://www.ssrnline.org)

ДКВС – [www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform](http://www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform)

Global Facilitation Network for SSR (Глобальная сеть содействия РСБ) - [www.ssrnetwork.net](http://www.ssrnetwork.net)

БДИПЧ ОБСЕ – [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

ЮНИФЕМ – [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

МУНИУЖ ООН – [www.un-instraw.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-5.html](http://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](http://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](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 Мугихо Такешита (ДКВС) по материалам части 1 (автор – Кристин Валасек, ДКВС).**

# Гендер и реформирование полицейских сил

Тара Денэм





# Гендер и реформирование полицейских сил

Тара Денэм



## Об авторе

Тару Денэм отличает сплав теоретических знаний и опыта практической работы в области гендерной проблематики и реформирования полицейских сил. Она получила степень магистра гуманитарных наук по специальности «международные отношения» в Институте международных отношений им. Нормана Паттерсона и руководила проектами Центра миротворчества имени Пирсона в Западной Африке, которые были связаны с наращиванием потенциала сил полиции и жандармерии по проведению миротворческих операций. В качестве руководителя таких проектов г-жа Денэм выступила координатором круглого стола «Женщины-сотрудницы полиции/жандармерии в миротворческих операциях», который состоялся в 2006 году и был посвящен проблемам, возможностям и передовому опыту интеграции гендера в национальных организациях с упором на участие в миротворческих операциях. В настоящее время г-жа Денэм работает в Министерстве иностранных дел и международной торговли Канады.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Марии Кристодулу, Кади Факондо, Шобхе Гаутамм, Сильвио Гравель, Надин Джабб, Элен МакДермотт, Айрин Мобекк, Генри Миртиненну, Франсуазе Ндвумана, Айви Оронкво, Тони Шеридану, Даниэль де Торрес, Анне-Кристин Трайбер, Валентине Трчинской и МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Баклэнду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и реформирование полицейских сил» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP Photo, Hidajet Delic, 2003.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>iii</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что такое реформа полицейских сил?</b>	<b>1</b>
2.1. Общие проблемы правоохранительной деятельности . . . . .	2
2.2. Зачем нужна реформа полицейских сил? . . . . .	3
<b>3. Почему учет гендерных аспектов важен для реформирования полицейских сил?</b>	<b>3</b>
3.1. Эффективное обеспечение безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей . . . . .	3
3.2. Создание репрезентативной и более эффективной полицейской службы . . . . .	4
3.3. Создание полицейских институтов и ведомственной культуры, свободных от дискриминации и обеспечивающих соблюдение прав человека . . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в реформирование полицейских сил</b>	<b>7</b>
4.1. Планы действий по интеграции гендера . . . . .	7
4.2. Пересмотр оперативных правил и инструкций . . . . .	7
4.3. Инструкции и инициативы по борьбе с насилием на гендерной почве . . . . .	8
4.4. Женские полицейские участки/специализированные подразделения . . . . .	9
4.5. Охрана порядка с привлечением местной общины . . . . .	10
4.6. Анализ и аудит . . . . .	10
4.7. Набор персонала . . . . .	11
4.8. Удержание на службе . . . . .	11
4.9. Управление персоналом . . . . .	12
4.10. Продвижение по службе . . . . .	13
4.11. Кодексы профессионального поведения и нормативные документы по предупреждению дискриминации, преследований и насилия . . . . .	14
4.12. Гендерное обучение . . . . .	15
4.13. Общественный контроль . . . . .	15
<b>5. Внедрение гендерных аспектов в реформу полицейских сил в конкретных условиях</b>	<b>16</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	16
5.2. Переходные страны . . . . .	19
5.3. Развивающиеся страны . . . . .	19
5.4. Развитые страны . . . . .	19
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>21</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>22</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АС</b>	Африканский Союз
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ЖПУ</b>	Женский полицейский участок
<b>ИЖППС</b>	НПО «Институт содействия женщинам в профессиональной деятельности, в промышленности и в сфере услуг»
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПЛ</b>	Национальная полиция Либерии
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОПМО</b>	Охрана порядка с привлечением местной общины
<b>ППС</b>	Подразделение поддержки семьи
<b>ПУА</b>	Полицейское управление г. Альбукерке
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ЦВЕ</b>	Центральная и Восточная Европа
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд ООН
<b>ЮНОМСА</b>	Миссия ООН по наблюдению в Южной Африке
<b>МИНЮСТАГ</b>	Миссия ООН по стабилизации в Гаити

# Гендер и реформирование полицейских сил

## 1 Введение

Полицейские организации играют в обществе важную роль. Они отвечают за сохранение мира и порядка, обеспечивая соблюдение принципа верховенства закона и выполняя свои обязанности с учетом интересов местных жителей и с уважением к ним. Когда полицейские организации всего мира стремятся повысить качество реагирования на потребности отдельных лиц и сообществ, а также качество их защиты, перед ними возникает проблема реформирования норм и методов своей работы. К выводу о том, что реформы назрели, может подтолкнуть целый ряд таких факторов, как внутренние проверки, давление общественности, решения правительства, внимание международного сообщества и (или) потребности постконфликтного восстановления страны. Методы реформирования полицейских сил способствуют созданию или укреплению подотчетной, успешной, беспристрастной полицейской организации, соблюдающей права человека. Одним из основных принципов любой реформы должно быть стремление в первую очередь обеспечить правильное понимание потребностей безопасности всех групп населения, а также учет этих требований в структуре полицейских сил и в их оперативной деятельности.

Предлагаемая ниже часть по учету гендерных аспектов в ходе полицейской реформы уделяет основное внимание необходимости укрепить способность полиции осознавать различные потребности безопасности всех групп населения (в том числе мужчин, женщин, юношей и девушек из всех слоев общества) и удовлетворять их, а также необходимости создавать репрезентативные по кадровому составу и свободные от дискриминации институты полицейских сил. Собранная здесь информация обобщает результаты международных исследований и практического опыта и посвящена обсуждению внутренних (ведомственная культура) и внешних вопросов (принципы и методы борьбы с преступностью) реформирования полицейских сил.

Настоящая часть рассчитана на самых разных специалистов, занятых реформированием полицейских сил, в том числе: сотрудников полиции и отделов по найму, должностных лиц государственных ведомств, сотрудников международных, региональных организаций и организаций гражданского общества, а также депутатов парламентов и исследователей. Она задумана как справочное пособие и включает справочную информацию, практические примеры и полезные советы по планированию и (или) реализации процесса реформ. Представленную ниже информацию следует воспринимать не как трафарет, но как отправную точку для включения гендерных аспектов в реформу полицейских сил, которую следует толковать весьма широко с учетом особенностей сообществ, на службе которых состоит данная полицейская организация.

Настоящая часть включает следующие разделы:

- Введение в понятие полицейской реформы.
- Обоснование необходимости и преимуществ интеграции гендерных аспектов для повышения качества реформирования полиции.
- Исходные точки для включения гендера в различные аспекты полицейской реформы, в том числе полезные практические советы и примеры.
- Анализ специфических проблем интеграции гендера в процесс реформирования полицейских сил в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

## 2 Что такое реформа полицейских сил?

Реформирование полицейских сил – ключевой компонент реформирования сектора безопасности (РСБ). Последний, более широкий процесс, часто определяют как преобразование системы безопасности, в ходе которого все субъекты, их роли, зоны ответственности и деятельность совокупно нацелены на обеспечение такого управления системой и такой ее работы, которые наиболее соответствуют нормам демократии и разумным принципам надлежащего государственного управления<sup>1</sup>. Полиция – один из основных субъектов государственной безопасности, поэтому, если мы хотим обеспечить применение системного, а не случайного подхода, любой процесс в рамках полицейской реформы подлежит координации с другими субъектами сектора безопасности.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

**Определение понятия полиции:** гражданские формирования государства, ответственные за предотвращение и выявление преступлений и поддержание общественного порядка<sup>2</sup>. Следовательно, этот термин охватывает все правоохранительные органы, такие, как полиция и формирования констеблей по типу жандармерии, пользующиеся полномочиями полиции, особенно полномочиями по задержанию людей и содержанию их под стражей<sup>3</sup>.

**Определение понятия реформы полицейских сил:** преобразование или изменение полицейской организации в профессиональную и подотчетную полицейскую службу, осу-

ществляющую правоохранительную деятельность с учетом потребностей местных сообществ<sup>4</sup>.

Реформа полиции есть процесс преобразований, направленных на повышение подотчетности того или иного института полицейских сил и степени соблюдения им прав человека. Этот процесс может носить срочный характер, особенно в постконфликтных ситуациях, когда он проходит с международной помощью в четко определенных временных пределах; с другой стороны, он может иметь непрерывный характер при наличии национальной (политической и/или финансовой) поддержки. Основные этапы эффективной реформы полицейских сил<sup>5</sup>:

1. **Предварительный анализ и оценка:** сбор информации для изучения и анализа местных условий.
2. **Проектирование и планирование:** разработка, по результатам анализа, ясного плана реформы или графика с четко определенными целями.
3. **Управление и реализация:** реализация плана реформ в сотрудничестве с различными заинтересованными субъектами,
4. **Итоговая оценка:** мониторинг хода реализации реформы, сбор информации и данных о происходящих переменных, оценка достигнутых результатов и выявление подлежащих решению проблем.

Этот процесс отличается своеобразием в каждой конкретной ситуации, будь то в постконфликтных, развивающихся, переходных или развитых странах (полезные советы или рекомендации для различных типов ситуаций можно найти в разделе 5). Несмотря на различия, возникающие в реальных ситуациях, отправной точкой для реформирования внутренней и внешней культуры полиции следует считать соблюдение прав человека и положений гуманитарного права.

Примеры различных регионов мира, в которых проводится реформирование полицейских сил:

- **Центральная Америка**, где стоит задача отделить полицию от системы вооруженных сил и установить гражданский контроль над силами безопасности<sup>6</sup>.
- **Центральная Азия**, где осуществляется переход от колониальной системы охраны порядка к демократической системе, при которой полиция действует в интересах общества, а не в интересах правящей партии или какой-либо влиятельной группировки<sup>7</sup>.
- **Северная Америка**, где принимаются меры по следам обвинений полиции в коррупции и чрезмерном применении

силы, а также по следам судебных исков, возбужденных по ним. Задача проводимых мероприятий – придать правоохранительной деятельности характер обслуживания с учетом потребностей более широких слоев населения, в том числе и групп, ранее считавшихся задворками общества – лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ).

- **Восточно-европейские посткоммунистические государства**, где идет борьба с коррупцией и переход на правоохранительную деятельность, ориентированную на обслуживание населения с соблюдением принципа верховенства закона и прав человека.

Это лишь некоторые примеры из всего множества типов проводящихся реформ. Следует отметить, что, хотя некоторые реформы в основном характерны для каких-либо конкретных регионов или ситуаций, существует множество типов реформ, которые подходят для любого института полицейских сил. К ним относятся: такие преобразования на уровне рядового состава, как повышение квалификации, обучение и повышение уровня знаний; работа с высшим офицерским составом с целью изменения военизированной природы полицейских сил; или пересмотр полномочий и порядка выполнения оперативных мероприятий данным институтом полицейских сил. Независимо от уровня, типа реформы или ситуации, в которой она проводится, для того, чтобы обеспечить реалистичность плана реформ и его достижимость в приемлемые сроки, необходимо тщательно проверить наличие местного потенциала для реализации реформ, иметь полное представление о потребностях местного населения, а также тщательно выбрать момент для их осуществления.

## 2.1. Общие проблемы правоохранительной деятельности

Институты правоохранительных органов сталкиваются со множеством разнообразных проблем, требующих уделять непрерывное внимание вопросам усовершенствования их работы. Вряд ли найдутся полицейские организации – от самых опытных до вновь созданных и недавно обученных, – в адрес которых не звучали бы критические замечания и требования о необходимости преобразований. Несмотря на громадные различия географических, социальных и экономических обстоятельств и разнообразие форм организации полицейских сил, их численности и условий работы, существует ряд общих проблем, стоящих перед многими полицейскими организациями, особенно в отношении учета гендерных аспектов. Вот неполный перечень таких проблем<sup>8</sup>:

Рамка 1 Оперативная эффективность полиции			
Подотчетность	Эффективность	Равноправие	Уважение прав
Тесные контакты с местным населением с целью распространения информации о правах граждан и обязанностях полиции.	Повышение квалификации всего личного состава/сотрудников полицейской организации.	Равные возможности для поступления на службу в полицию для всех групп населения.	Снижение числа случаев чрезмерного применения силы.
Наличие независимых механизмов расследования жалоб на полицию.	Снижение уровня коррупции.	Оплата труда не по признаку пола, а в зависимости от уровня профессионализма и звания сотрудника.	Равное отношение к личному составу и к сотрудникам полицейской организации.
Жесткие механизмы внешнего и внутреннего контроля.	Возможности обучения для сотрудников полиции всех уровней.	Равные возможности карьерного роста.	Учет требований по охране труда всех сотрудников.
Разнообразие видов получаемой информации и обратной связи в ходе оперативной деятельности и функционирования полицейской организации.	Понимание различных угроз безопасности и умение справиться с ними.	Распределение ресурсов в зависимости от выявленных потребностей по обеспечению безопасности и уровня угроз.	Предоставление полицией равного объема услуг всем группам населения.

**Рамка 2**

**Угрозы безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек**

Мужчины	Женщины	Юноши	Девушки
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Грабеж (Австралия: 75% жертв - мужчины)<sup>11</sup></li> <li>■ Нападение</li> <li>■ Убийство</li> <li>■ Нападение простое и с отягчающими обстоятельствами</li> <li>■ Групповое насилие</li> <li>■ Принуждение к изнасилованию членов своей семьи (особенно во время конфликтов)</li> <li>■ Изнасилование и сексуальные пытки</li> <li>■ Торговля людьми</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Бытовое насилие</li> <li>■ Сексуальное нападение (США: 92% жертв на рабочем месте - женщины)<sup>12</sup></li> <li>■ Убийство из-за приданого</li> <li>■ Сексуальные домогательства</li> <li>■ Изнасилование</li> <li>■ «Убийства чести»</li> <li>■ Преследование</li> <li>■ Принудительная стерилизация</li> <li>■ Торговля людьми</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Групповое насилие</li> <li>■ Насилие и изнасилование</li> <li>■ Издевательства</li> <li>■ Похищение и похищение силой</li> <li>■ Оставление на произвол судьбы и отречение</li> <li>■ Торговля людьми</li> <li>■ Покупка или продажа для занятия проституцией</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Детоубийство</li> <li>■ Насилие и изнасилование</li> <li>■ Торговля людьми</li> <li>■ Похищение и похищение силой</li> <li>■ Детский брак</li> <li>■ Покупка или продажа для занятия проституцией</li> </ul>

- Неудовлетворительный уровень реагирования на преступления, совершаемые в отношении отдельных социальных групп.
- Чрезмерное применение силы против отдельных, особенно маргинализированных групп (меньшинства, коренное население или лица из числа ЛГБТ).
- Недопущение представителей отдельных групп к службе в полицейских институтах.
- Неправомерные действия и превышение служебных полномочий.
- Отказ в приеме жалоб.
- Неудовлетворительные навыки проведения следствия и, соответственно, невысокая доля обвинительных приговоров.
- Отсутствие подотчетности.
- Отсутствие доверия со стороны граждан.

**2.2. Зачем нужна реформа полицейских сил?**

Общие проблемы, стоящие перед правоохранительными органами, можно решить, прибегнув к их реформированию, что позволяет повысить эффективность оперативной работы полиции, ее подотчетность, равноправие ее сотрудников и уважение к правам человека. В рамке 1 представлен неполный перечень изменений, к которым может привести полицейская реформа, направленная на повышение эффективности оперативной работы полицейской организации.

**3 Почему учет гендерных аспектов важен для реформирования полицейских сил?**

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» обозначает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>9</sup>.

Решение гендерных проблем заключается не в том, чтобы отобрать власть у мужчин и передать ее женщинам и другим, недостаточно представленным группам населения; это, скорее, процесс повышения действенности и эффективности реформируемых организаций.

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

Интеграция гендера в реформу полицейских сил необходима для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- 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».

**3.1. Эффективное обеспечение безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей**

Поскольку полиция отвечает за поддержание общественного порядка и защиту населения, ей необходимо понимать и устранять все угрозы безопасности, возникающие перед обществом, которому она служит, осознавая при этом, что насилие и дискриминация, которым подвергаются мужчины и женщины, сильно отличаются как по видам, так и по степени тяжести. Например, преступления в отношении мужчин совершаются, главным образом, в общественных местах, а преступления в отношении женщин, такие как бытовое насилие, часто происходят в частных помещениях, на которые, по мнению многих государственных институтов, их полномочия не распространяются<sup>10</sup>. Некоторые примеры угроз безопасности (представленные не в порядке частотности) мужчин, женщин, юношей и девушек указаны в рамке 2.

## Рамка 3

## Доля мужчин и женщин на службе в полиции в отдельных странах

Страна	Год	Женщины полицейские	Мужчины полицейские
<b>Постконфликтные страны</b>			
ЮАР <sup>19</sup>	2006	29%	71%
Кипр <sup>20</sup>	2006	16%	84%
Сьерра-Леоне <sup>21</sup>	2006	15%	85%
Косово* <sup>22</sup>	2006	14%	86%
<b>Переходные и развивающиеся страны</b>			
Ямайка <sup>23</sup>	2001	18%	82%
Чешская Республика <sup>24</sup>	2001	12%	88%
Венесуэла <sup>25</sup>	2002	10%	90%
Румыния <sup>26</sup>	2005	8%	92%
Индия <sup>27</sup>	2006	2%	98%
<b>Развитые страны</b>			
Австралия <sup>28</sup>	2002	29%	71%
Канада <sup>29</sup>	2006	18%	82%
Швеция <sup>30</sup>	2001	18%	82%
США <sup>31</sup>	2006	12-14%	86-88%
Финляндия <sup>32</sup>	2004	10%	90%

\* На момент написания данного пособия (в ноябре 2007 года) статус Косово еще не был определен.

Сотрудники полиции обязаны предотвращать такие преступления, реагировать на них и снижать уровень преступности, включая насилие на гендерной почве (НГП) как одну из наиболее распространенных угроз безопасности во всем мире. Исследование Всемирной организации здравоохранения показало, что, по свидетельству более 69% женщин, они в тот или иной период своей жизни подвергались физической агрессии со стороны собственного партнера-мужчины<sup>13</sup>. НГП (физическое, сексуальное или психологическое) в большинстве случаев причиняет ущерб личности и совершается на основе гендерной принадлежности жертвы. Такое насилие совершается против мужчин, женщин, юношей и девушек и отражает дисбаланс власти между мужчиной и женщиной или между ребенком и опекуном.

НГП могут усугубляться уязвимостью жертв, проистекающей из таких факторов как этническое происхождение, сексуальная ориентация и религиозная принадлежность:

- 67% преступлений с отягчающими обстоятельствами на почве религиозных предрассудков, совершенных в Англии и Уэльсе в 2005-2006 гг., были направлены против мусульман<sup>14</sup>.
- В ЮАР лесбиянки с темным цветом кожи подвергаются изнасилованию и физическим и вербальным оскорблениям по причине их сексуальной ориентации<sup>15</sup>.

Мужчины и женщины часто не хотят сообщать о таких преступлениях в полицию. Подвергшиеся НГП мужчины часто стесняются произошедшего и не хотят о нем говорить из боязни показаться слабыми, немужественными или гомосексуалистами. Женщины зачастую не хотят разговаривать с полицией из-за социальных табу и стереотипов, связанных с тем, что быть жертвой НГП – стыдно. Дополнительные сложности возникают в странах, где отсутствует полноценное законодательство, направленное на ликвидацию НГП. Что касается самой полиции, то необходимо обеспечить, чтобы все ее сотрудники, как мужчины, так и женщины, имели надлежащую подготовку для работы с жертвами НГП и необходимые навыки для возбуждения таких уголовных дел и эффективного их расследования.

### 3.2. Создание репрезентативной и более эффективной полицейской службы

*«Повышение разнородности кадрового состава – это не просто правильный или высокоморальный курс действий, но и существенное условие успеха нашей работы. Многообразие на рабочем месте означает широкий набор умений, опыта, образования и культурных традиций, который максимально повышает нашу способность находить целый ряд локальных решений для локальных проблем».*

Министерство внутренних дел Соединенного Королевства – информация для печати о задаче обеспечения многообразия кадрового состава полиции<sup>16</sup>

Угрозы безопасности, преступления существуют и совершаются в отношении всех групп общества, однако во всем мире полицейские организации – по-прежнему преимущественно мужские заведения, в которых слабо представлены некоторые группы населения. Охрана порядка по традиции считается «мужской работой», поскольку ассоциируется с преступлениями, опасностью и применением силы<sup>17</sup>. В процессе набора на службу, включая проверку анкетных данных и проведение личных собеседований, иногда отсеиваются кандидаты – женщины или мужчины, которые не демонстрируют «правильных» мужских установок, таких как «твердость» и абсолютная гетеросексуальность<sup>18</sup>. Однако наличие более репрезентативной полицейской службы, отражающей в своем кадровом составе все этническое, религиозное, географическое, половое, племенное, и языковое многообразие данного общества, повысит веру в полицию и доверие к ней, а, следовательно, и степень ее легитимности в глазах общественности. Увеличение числа сотрудников-женщин может принести конкретные выгоды и с точки зрения оперативной работы.

Рамка 3 демонстрирует неоправданно высокую долю мужчин в составе полицейских организаций всего мира.

Для того, чтобы повысить оперативную эффективность полиции, а также эффективность ее реагирования на потребности безопасности со стороны женщин и недостаточно представленных групп, нужно принять меры для ликвидации указан-

ного разрыва в плане присутствия в ее рядах представителей различных слоев населения. Некоторые потенциальные выгоды от повышения уровня репрезентативности полицейских сил указаны в документе Министерства внутренних дел Соединенного Королевства<sup>33</sup>:

- Полицейский-гомосексуалист может предложить новые пути информационных мероприятий, направленных на снижение уровня преступности как в гомосексуальной среде, так и в рядах полиции.
- Молодой сотрудник полиции может иметь больше информации о местных клубах и барах и, соответственно, может предложить новаторские подходы к решению проблемы беспорядков, связанных с потреблением алкоголя.
- Для расследования случая бытового насилия в отношении мусульманки лучше всего может подойти сотрудник полиции-мусульманка.

Повышение доли женщин в рядах сотрудников полиции может иметь и дополнительные выгоды. По выводам Национального центра по вопросам службы женщин в правоохранительных органах и по результатам международных исследований, и женщины, и мужчины могут выполнять обязанности полицейских с равной степенью эффективности. Собственно, исследования показывают, что женщины часто привносят в работу полиции определенный набор навыков и сильных сторон – в том числе, умение свести до минимума применение силы и расчет на применение силы при обращении с агрессивно настроенным лицом (лицами)<sup>34</sup>. Вот лишь некоторые примеры, как женщины могут повысить эффективность полицейской организации<sup>35</sup>:

- Женщины-полицейские могут более эффективно, чем их коллеги-мужчины, разряжать чреватые насилием ситуации.
- По сообщениям населения, женщины-полицейские реже действуют «ненадлежащим» образом, чем их коллеги-мужчины.
- Женщины-полицейские менее склонны к применению смертоносного насилия: например, они реже обнажают стрелковое оружие.
- Во время ареста и (или) допроса преступники-мужчины оказывают меньше сопротивления женщинам-полицейским.
- Женщины-полицейские могут служить для населения живым примером того, что женщины способны работать в институтах сектора безопасности.
- Женщины-полицейские часто демонстрируют более развитые навыки общения по сравнению с коллегами-мужчинами и в большей степени способны добиваться сотрудничества и доверия со стороны населения, что необходимо для реализации той или иной модели правоохранительной деятельности в данной местности<sup>36</sup>.

Повышение доли женщин-полицейских является также обязательной мерой с точки зрения улучшения качества оперативной работы, если полиция намерена эффективно реагировать на случаи НПП в отношении женщин и девушек. Во-первых, жертвы таких преступлений более охотно сообщают о них полицейскому-женщине, а во-вторых, присутствие прошедшей специальную подготовку женщины во время проведения следствия – объективная необходимость.

### 3.3. Создание полицейских институтов и ведомственной культуры, свободных от дискриминации и обеспечивающих соблюдение прав человека

Искоренение допускаемых сотрудниками полиции случаев дискриминации и нарушений прав человека, включая НПП, будет способствовать созданию эффективной и плодотворной рабочей обстановки и повысит степень безопасности как сотрудников полиции, так и гражданских лиц. В некоторых странах полицейские допускают злоупотребления, включая сексуальные домогательства и сексуальные нападения, участвуют в организации принудительной проституции и торговли людьми, а также практикуют дискриминацию по признаку пола и сексуальной ориентации. Непосредственными жертвами таких нарушений могут стать полицейские – как мужчины, так и женщины, а также мужчины, женщины, юноши и девушки из числа гражданских лиц. Например, в отчете организации «Международная амнистия» за 2006 год говорится: «Достоверно признано, что изнасилования женщин и девушек полицейскими и сотрудниками сил безопасности, а также дома и на улице приняты в Нигерии характер эндемии»<sup>37</sup>. Такие нарушения прав человека могут совершать отдельные сотрудники полиции или группы сотрудников, причём и иногда – в силу основанной на дискриминации ведомственной культуры.

Такие дискриминационные установки сотрудников полиции могут также служить препятствием для равного доступа к услугам полиции. По утверждению докладчика ООН по вопросам насилия в отношении женщин, во многих странах женщины сообщают об отсутствии сочувствия со стороны полиции и ненадлежащем расследовании случаев насилия на гендерной почве. «Некоторые женщины сообщают, что когда они явились в полицию с заявлением об изнасиловании, мужчины-полицейские отмахивались от них и даже интересовались, получили ли они удовольствие от такого приключения»<sup>38</sup>. Дискриминация на почве гендерных различий может усугубляться дискриминацией на почве расовой, классовой, кастовой принадлежности, на почве возраста или физической недееспособности. Например, систематическая дискриминация и насилие в отношении рома со стороны полиции в Хорватии и Чешской Республике привели к тому, что женщины рома избегают обращаться к властям за помощью<sup>39</sup>.

Вместе с тем, следует отметить, что прием на службу женщин и представителей недостаточно представленных групп не означает, что в данной полицейской организации автоматически снижается уровень дискриминации. Существующая в них внутренняя культура неуважения и преследований иногда приводит к тому, что отдельные сотрудники полиции перенимают доминирующую в организации культуру и следуют ей в качестве меры самозащиты.

Известны случаи, когда женщины-полицейские начинали более жестко обращаться с женщинами, ставшими жертвами преступлений, и практиковать повышенное применение силы к гражданам, стремясь таким образом добиться признания со стороны доминирующей группы своих коллег<sup>40</sup>. В ходе реформы необходимо обратить внимание на проблемы, связанные с внутренней культурой организации, и добиваться создания в полиции атмосферы уважения к коллегам и к населению, которому она служит.

## Рамка 4

Образец плана действий в процессе реформы<sup>42</sup>

Рекомендации	Задачи	Ответственный	Сроки
1. Стимулировать развитие какого-либо ценностного ориентира организации, указав, что ваша полицейская организация стремится к достижению многообразия кадрового состава и к учету гендерных аспектов.	■ Разработать заявление об основополагающей ценности организации.		
2. Разработать руководящие принципы и инструкции для достижения основополагающей ценности организации. Например: никто из сотрудников не может подвергаться дискриминации на любой почве – на почве расовой, половой, религиозной принадлежности или сексуальной ориентации.	■ Подготовить четкие программные заявления, которые станут самым мощным инструментом управления реформой полицейской организации.		
3. Создать постоянно действующее подразделение (орган), задача которого – обеспечить, чтобы гендер учитывался всеми аспектами нормативных документов и практической деятельности полиции.	■ Разработать мандат, техническое задание и положение о рекомендуемом составе подразделения.		
4. Разработать комплексную стратегию внешних и внутренних коммуникаций в поддержку достижения целей гендерного равенства внутри полицейской организации.	■ Разработать стратегию коммуникаций с применением удобных для пользователя методов.		
5. Установить поддающиеся измерению цели по достижению гендерного равенства и механизмы для отслеживания этого процесса.	■ Определить системы мониторинга и выделить необходимые ресурсы. ■ Разработать системы отслеживания и базы данных для сбора информации.		
6. Установить стратегические задачи по набору сотрудников с целью повышения способности полиции оказывать услуги различным группам местного населения.	■ Подготовить демографическое обследование для выявления потребностей по обеспечению многообразия кадрового состава.		
7. Провести комплексную проверку порядка набора новых сотрудников для выявления и устранения препятствий к приему на службу недостаточно представленных групп и анализа причин отказов в приеме на работу.	■ Разработать процедуру проверки и выделить необходимые ресурсы.		
8. Создать механизм, обеспечивающий, чтобы все члены отборочной комиссии понимали необходимость гендерного равенства и перехода к правоохранительной деятельности по принципу оказания услуг населению.	■ Использовать вновь принятые нормативные документы в качестве основы для обучения персонала.		
9. Разработать план проверки всех нормативных документов и инструкций с тем, чтобы они обеспечивали учет гендерных аспектов и требования о многообразии кадрового состава.	■ Составить план проверки с указанием сроков и ответственных.		
10. Включить в программу обучения всех новобранцев и действующих сотрудников полиции новые нормативные документы и инструкции по гендеру и многообразию на рабочем месте.	■ Подготовить инструкторов по новым нормативным документам. ■ Выявить пробелы в системе обучения и пересмотреть учебные программы с целью устранения пробелов.		
11. Разработать для сотрудников программу наставничества.	■ Выявить женщин-полицейских всех рангов для участия в программах наставничества.		
12. Пересмотреть программы по работе с семьями сотрудников с учетом потребностей всего личного состава.	■ Проанализировать потребности как мужчин, так и женщин, и разработать программы или нормы для удовлетворения этих потребностей.		
13. Установить положения, в соответствии с которыми непосредственный руководитель обязан принимать меры в отношении ненадлежащего поведения сотрудников в плане случаев преследования и дискриминации на рабочем месте.	■ Определить дисциплинарные меры и обучить всех руководителей процедуре их применения.		
14. Ввести новые или усовершенствовать действующие методы работы с жалобами населения на полицию.	■ Проанализировать действующую систему проверки жалоб и обеспечить ее доступность для населения, особенно для женщин и представителей меньшинств.		
15. Внедрить механизмы, обеспечивающие, чтобы все члены комиссии по повышению по службе понимали важность принципа гендерного равенства и демонстрировали готовность его поддерживать.	■ Установить показатели для определения степени поддержки принципа гендерного равенства членами комиссии.		
16. Внедрить механизмы для распределения объектов, оборудования и т.д. с учетом гендерных аспектов.	■ Выявить потребности в объектах/оборудовании.		



## 4 Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил

Любая реформа – деликатный процесс, требующий продуманного стратегического планирования. Если мы признаем, что обязанность полиции – служить местному сообществу и защищать его, то для осуществления эффективного и устойчивого процесса реформ важно обеспечить повышение местной инициативы. Ни в постконфликтных, ни в развитых странах, ни полицейские организации, ни население, которому они призваны служить, не следует рассматривать в качестве пассивных получателей реформ. Ниже предлагаются полезные советы и примеры по интеграции гендера в реформирование полиции, которые надлежит адаптировать с учетом конкретных потребностей и возможностей, существующих на местах.

Важно также иметь в виду, что ключевая роль в обеспечении учета гендерных аспектов при проведении полицейской реформы принадлежит мужчинам. Мужчины, занимающие руководящие должности, могут использовать свое влияние для поддержки и проведения реформ. Как настоящие «водители», отдельные лица берут на себя роль лидеров, союзников и просветителей в рамках той или иной организации, а именно поощряя диалог по потенциально деликатным вопросам среди руководящей вертикали сектора безопасности<sup>41</sup>. Находящиеся на любой должности мужчины, которые видят возможность создания равных условий игры для всех сотрудников полиции, в процессе применения новых нормативных документов и инструкций могут повести за собой других силой личного примера. Обсуждение с мужчинами-полицейскими необходимости обеспечения гендерного равенства можно использовать как для распространения информации, так и для выявления очагов сопротивления. Без обеспечения личной заинтересованности и поддержки со стороны большинства сотрудников полицейской организации любая инициатива либо обречена на поражение, либо не сможет обеспечить сколько-нибудь устойчивых изменений.

### 4.1. Планы действий по интеграции гендера

Представленные ниже исходные точки раскрывают некоторые методы интеграции гендера в реформу полицейских сил. Учитывая все множество направлений, по которым необходимо действовать, процесс реформирования может поначалу обескураживать, так как трудно понять, с чего начать. Прояснить текущую ситуацию и выявить направления для приложения непосредственных или долгосрочных усилий может предварительный анализ ситуации с учетом гендерных аспектов. По результатам этого анализа можно разработать план действий для определения направлений, по которым следует действовать, и заданий, которые надлежит завершить.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

В рамке 4 представлен образец плана действий, который, с поправками на конкретную ситуацию, можно использовать для управления процессом.

## Эффективное обеспечение безопасности для мужчин, женщин, девушек и юношей

### 4.2. Пересмотр оперативных правил и инструкций

Правила и инструкции устанавливают основные принципы деятельности полицейских организаций и формируют ведомственную культуру. Для того, чтобы свести к минимуму проявления дискриминации, основанные на произвольном толковании своих полномочий теми или иными сотрудниками полиции, необходимо иметь ясные, учитывающие гендерные аспекты правила и инструкции. При пересмотре правил и инструкций следует учитывать следующие требования.

#### Проверка и консультации

- Проверить правила и инструкции, чтобы убедиться, что они не содержат дискриминационных положений, написаны корректным с точки зрения гендерного равенства языком, а также учитывают различные потребности мужчин, женщин, юношей и девушек в плане обеспечения безопасности, в том числе конкретные положения по НГП.
- Убедиться, что существующие правила и инструкции отражают ясное понимание того, что полиция призвана служить всему обществу в целом и обеспечивать защиту всему обществу, включая женщин и недостаточно представленные группы населения.
- Проконсультироваться с мужскими и женскими профессиональными ассоциациями полицейских, чтобы выявить, какие именно перемены нужны.
- Обсудить правила и инструкции с группами местной общности, включая женские организации, лиц, переживших насилие, а также представителей других секторов общества, таких как здравоохранение, образование, правосудие и пенитенциарная система через форумы представителей полиции и общности или иными способами.
- Организовать непрерывный процесс пересмотра правил и инструкций с учетом постоянно меняющихся интересов и потребностей местного населения<sup>43</sup>.

#### Заинтересованность

- Убедиться, что старшее руководство поддерживает пересмотренные правила и инструкции, и что для реализации перемен и для включения новой информации в курсы обучения персонала выделены соответствующие финансовые ресурсы<sup>44</sup>.

#### Работа с населением

- Переведите все правила и инструкции на соответствующие языки и поместите их на видных местах во всех полицейских участках вместе с информационным письмом и планом обучения.
- Инструкции, относящиеся к взаимодействию с местным населением, следует вывесить в местах, где чаще всего происходит взаимодействие между полицией и населением – одновременно с проведением кампании по информированию населения<sup>45</sup>.

### 4.3. Инструкции и инициативы по борьбе с насилием на гендерной почве

В связи с тем, что НГП – одна из наиболее распространенных угроз общественной безопасности (см. определение в разделе 3.1), полиция обязана предусмотреть жесткие, целенаправ-

**Рамка 5****Пример протокольного соглашения между группой местного населения и полицейской организацией**

Ниже приводится примерное протокольное соглашение между полицией и группой местного населения из числа недостаточно представленных лиц, в котором полиция принимает обязательство работать в сотрудничестве с конкретной группой населения и с учетом ее потребностей. Этот документ основан на протокольном соглашении между Центром медицинского обслуживания коренного населения «Wabano» и Службой полиции г. Оттава<sup>46</sup>.

**Определение основных принципов****Объекты особого внимания: максимальный учет интересов, защита и благосостояние каждого гражданина**

- Высокая оценка, уважение и утверждение значимости конкретных культурных и традиционных убеждений.
- Взаимное уважение между представителями обслуживающей организации оказывает благотворное воздействие на все общество.
- Уважение к праву граждан должно играть все большую роль в выяснении причин происходящих в данной местности уголовных преступлений, беспорядков и конфликтов и в поиске путей борьбы с ними.
- Все люди должны стремиться к повышению качества жизни всех людей и к ликвидации расизма.

**Распределение ролей и обязанностей****Роль группы местного населения**

1. Обеспечение непрерывного ознакомления сотрудников полиции с культурными и историческими особенностями своей группы с помощью самых разных методов, включая обучение, встречи, диалог и развитие отношений.
2. Предоставление ресурсов или информации о ведомствах, оказывающих услуги в данной местности.
3. Участие в соответствующих комитетах, созданных для доведения проблем до сведения полиции.

**Роль полицейской организации**

1. Обеспечивать защиту и безопасность всех членов данного сообщества с учетом того, что на долю некоторых групп местного населения приходится слишком много полицейского контроля и слишком мало защиты.
2. В сотрудничестве с группами местного населения и ведомствами обеспечить удовлетворение специфических потребностей данной группы с точки зрения предоставления услуг полиции.
3. Обеспечивать возможность (и явку) для проведения занятий по углубленному изучению культурных особенностей местных групп, одновременно объясняя сотрудникам важность их участия в таких занятиях.
4. Создать в полицейской организации атмосферу, которая позволяет сотрудникам взаимодействовать с конкретными сообществами и поощряет такое взаимодействие.

**Определение намерений сторон****Стороны намерены:**

1. Разработать и выполнить программу мер по инструктажу, просвещению или обучению, позволяющую лучше узнать друг друга.
2. Проводить периодические встречи для обмена информацией по программам, услугам и событиям, а также с целью анализа выполнения задач настоящего протокола.
3. Провести официальную проверку настоящего протокола через шесть месяцев со дня его подписания и впоследствии проводить такие проверки один раз в год или ранее – по требованию любой из сторон.
4. В настоящий документ могут вноситься взаимно согласованные поправки в случае признания их целесообразности обеими сторонами.

ленные методы борьбы с такими преступлениями. К ним относится активное проведение расследования, арестов, содержания под стражей и поощрение судебного преследования за НГП, а также предоставление надлежащей поддержки всем пострадавшим от НГП и перенаправление их для получения специальной помощи.

**Передовые методы борьбы с НГП**

Инициативы методического характера:

- Реформировать методы охраны общественного порядка в рамках более широкого понятия верховенства закона, включая реформирование законов, определяющих порядок реагирования полиции на случаи НГП: например, требование об обязательном аресте нарушителя при наличии достаточных оснований или внедрение обязательной системы отчетности по случаям бытового насилия.
- Создать комплексные правила и инструкции для случаев НГП, в том числе: реагирование на сообщения о бытовом насилии, прием пострадавших от сексуального насилия независимо от их пола, перенаправление жертв насилия по признаку сексуальной ориентации для получения специальной помощи, расследование дел о торговле людьми.
- Установить сотрудничество с организациями здравоохранения, образования, правосудия и гражданского общества с целью повышения эффективности реагирования на НГП: составить планы совместных действий, создать системы перенаправления жертв и правила.
- Организовать сбор комплексной и однородной информации по НГП в целях осуществления мониторинга и в качестве оснований для получения необходимых ресурсов.

Дополнительные инициативы структурного и программного характера.

- Создать внутри полицейских организаций специально обученные подразделения для более эффективного реагирования на НГП (см. раздел 5.3).
- Обеспечить углубленное изучение всеми сотрудниками полиции методов эффективного реагирования на все формы НГП (см. раздел 4.12).
- Организовать горячие линии для приема сообщений об НГП.
- Провести в СМИ информационные кампании по вопросам НГП, чтобы пережившие такие нападения лица знали о своих правах и о существовании соответствующих полицейских служб, а также, чтобы общество получило четкий сигнал о том, что полиция уделяет особое внимание таким преступлениям<sup>47</sup>.
- Организовать взаимодействие с общественностью посредством направленных против НГП кампаний по работе с населением.

**4.4. Женские полицейские участки/ специализированные подразделения**

Женщины часто не желают подавать заявления в полицию по разным причинам, к которым относятся: культурные особенности общества, ограничивающие общение между мужчинами и женщинами, социальные нормы, запрещающие женщинам рассказывать о насилии, которое совершается у них

дома, а также неумение полиции проводить расследование их жалоб<sup>49</sup>. Кроме того, они часто испытывают страх, стыд, смущение или просто не хотят связываться с полицией и органами правосудия. Отчеты Министерства статистики Канады за 2004 год показывают, что в полицию обращаются лишь 36% женщин, пострадавших от насилия со стороны своих супругов, и менее 10% жертв сексуального нападения<sup>50</sup>.

В качестве меры реагирования на эту ситуацию в ряде стран – таких, как Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Индия, Либерия, Никарагуа, Перу, Уругвай, Сьерра-Леоне, ЮАР и Соединенное Королевство – созданы женские полицейские участки (ЖПУ) и подразделения по борьбе с бытовым насилием. На таких участках работают, главным образом, полицейские-женщины, что создает атмосферу, в которой женщинам проще рассказывать о совершенных в их отношении правонарушениях, и где они могут быть уверены, что их заявлению дадут надлежащий ход. На таких участках нередко вместе со специально обученными полицейскими работают медики, социальные работники, юристы и другие специалисты – т.е. создается бригада, способная реагировать на НПП, включая случаи бытового насилия и сексуальных нападений на женщин и детей. Кроме того, такие подразделения занимаются распространением среди населения информации о правах женщин.

Вот некоторые результаты учреждения таких подразделений/участков:

- В Индии в период между 1992 и 1994 гг. было учреждено 188 ЖПУ. Согласно сообщениям, это привело к повышению количества заявлений о совершенных в отношении женщин и детей преступлениях на 23%; повысился и коэффициент обвинительных приговоров<sup>51</sup>.
- В Соединенном Королевстве выяснилось, что с момента организации подразделений по борьбе с бытовым насилием значительно выросло число заявлений в полицию, повысился коэффициент арестов и случаев судебного преследования, а также снизились показатели по повторному совершению насилия<sup>52</sup>.
- В Сьерра-Леоне в 2001 году были организованы подразделения поддержки семьи (см. раздел 5.1). По сообщениям, количество жалоб и арестов с тех пор увеличилось<sup>53</sup>.

## Рамка 6

## Полиция Гайаны против НПП

Полиция Гайаны работает с правительством и неправительственными организациями по созданию сети, нацеленной на снижение уровня НПП и бытового насилия. В рамках этой инициативы в обязательную программу обучения Полицейского колледжа Гайаны включено изучение Закона о бытовом насилии; полицейские участки оборудованы помещениями для опроса лиц, жалующихся на бытовое насилие; а Комиссар полиции пообещал создать в полиции Гайаны подразделение по борьбе с бытовым насилием для повышения результатов работы полиции в этом направлении<sup>48</sup>.

Женские полицейские участки оказывают важные услуги представителям зачастую отвергаемых сегментов общества. Повышение эффективности услуг требует учета проблем и рисков. Ниже приводится перечень некоторых из существующих проблем/рисков:

- Обособление ЖПУ от центральной структуры полицейской организации может привести к тому, что борьба с сексуальным насилием и услуги по оказанию поддержки пострадавшим отойдут еще дальше на периферию деятельности полиции.
- В случае недостаточной связи ЖПУ с судебной системой они не смогут обеспечить доведение до суда жалоб женщин, которые решились к ним обратиться.
- Внимание статистики направлено на отслеживание поданных заявлений, но не обязательно на результат их рассмотрения или на другие виды насилия против женщин.
- ЖПУ обособлены от остальных полицейских подразделений, зачастую с минимальным объемом специализированных инструкций, что ведет к различиям в методике работы с жалобами или к тому, что они занимают совсем другими проблемами даже в рамках данного полицейского участка или национальной структуры полицейских сил.
- При отсутствии четких руководящих принципов или процедур существует ограниченный выбор программ обучения для сотрудников таких подразделений.
- Ответственные за обучение сотрудников ЖПУ пришли к выводу, что женщины от природы «умеют слушать» и расследовать случаи НПП, в результате чего предлагаемое им обучение оказывается недостаточным.

## Рамка 7

## Целевое исследование женских полицейских участков в Латинской Америке

Исследование, проведенное в 2003 г. в нескольких странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Никарагуа, Перу и Уругвай), показало, что по структуре все ЖПУ отличаются друг от друга и обслуживают различные сегменты населения в зависимости от конкретной страны и ее уголовного законодательства<sup>54</sup>. Несмотря на различия, у всех ЖПУ есть следующие основные характеристики<sup>55</sup>:

- Большинство участков нацелены на борьбу с семейным или бытовым насилием в отношении женщин, юношей и девушек.
- Их услуги оказываются в сотрудничестве с государственными и негосударственными организациями.
- К числу оказываемых полицией услуг относятся: разбор жалоб, проведение расследования и посредничество при заключении соглашений при участии социальных работников.
- В ЖПУ служат исключительно женщины.
- Услуги самых различных специалистов оказываются бесплатно.

Задачи ЖПУ:

- Защита женщин от угроз их безопасности.
- Обеспечение доступа к юридической, медицинской и психологической помощи, которую сами пострадавшие, чаще всего – бедные люди, в ином случае получить не могут.
- Привлечение внимания к гендерным аспектам безопасности вообще.
- Оказание помощи в осуществлении надлежащего государственного управления посредством организации непрерывного сотрудничества между женскими движениями и НПО, полицией и, в некоторых случаях, государственными женскими структурами в области оказания услуг, координации и управления.
- Сбор данных о преступлениях, которыми занимаются специализированные подразделения ЖПУ.

Хотя организация женских полицейских участков – эффективный метод борьбы с НПП, обучение и повышение квалификации по проблемам НПП не сходит с повестки дня всех полицейских подразделений в виду значительного числа и разнообразия таких преступлений (см. раздел 4.12 о гендерном обучении).

#### 4.5. Охрана порядка с привлечением местной общины

Охрана порядка с привлечением местной общины (ОПМО) – распространенная стратегия проведения полицейской реформы, поскольку она предусматривает установление более тесных рабочих отношений между полицией и местным населением, применение новых способов раскрытия преступлений, поддержания общественного порядка и повышение уровня безопасности местного населения<sup>56</sup>. После того, как ОПМО выбрана в качестве будущего метода правоохранительной деятельности, полиции необходимо понять и принять во внимание различные потребности безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек.

##### ✓ **Перечень проверочных вопросов для учета гендерных аспектов при охране порядка с привлечением местной общины**

- ✓ Убедиться в наличии политической воли и поддержки в пользу учета гендерных аспектов при реализации проекта реформ.
- ✓ Выделить финансовые ресурсы, пусть даже и ограниченные, на демонстрацию приверженности организации идее реформирования с учетом гендерных аспектов.
- ✓ Определить основных действующих лиц (лидеров) среди сотрудников полиции, которые будут поддерживать такую реформу и демонстрировать важность признания и удовлетворения потребностей всего местного сообщества, включая пребывание в рядах полиции представителей всех групп сообщества, которому она служит (например, женщин-полицейских или полицейских из числа недостаточно представленных групп).
- ✓ Установить тесные связи с местным сообществом (включая женские организации и общественные группы по месту жительства, которые оказывают помощь недостаточно представленным группам) посредством организации совместного обучения, патрулирования и совместного оказания услуг по перенаправлению пострадавших от преступлений.
- ✓ Для повышения участия в этом движении все еще сомневающимися граждан, особенно женщин, проводить регулярные встречи полиции и представителей местного сообщества на политически нейтральной территории, например, в общественном центре, а не в помещении полиции.
- ✓ Установить внутри полицейской организации системы, которые поощряли бы кадровых сотрудников и персонал предлагать инновационные способы более эффективного обслуживания полицией местного сообщества с учетом потребностей женщин, мужчин, девушек и юношей. Осознать, что для того чтобы создать у сотрудников полиции мотивацию к переменам, могут понадобиться такие меры, как целевые программы обучения, тщательный контроль, дисциплинарные меры в сочетании с системой внутренних проверок или контролем со стороны граждан.

## Создание репрезентативной и более эффективной полицейской организации

### 4.6. Анализ и аудит

Мероприятия по анализу и аудиту процессов управления и формирования политики могут выявить проблемы и исходные точки принятия мер для повышения набора женщин на службу в полицию, удержания их на службе и повышения возможностей их карьерного роста. Аудит/анализ может проводить полиция, независимый орган, такой, как обмудсмен, отвечающее за работу полиции министерство, или иные субъекты, вовлеченные в процесс реформирования, такие, как организации гражданского общества. В качестве первого шага структурам, проводящим анализ/аудит, следует собрать конкретную информацию, т.е. отправные данные для отслеживания последствий реформ. Ниже предлагается образец анализа состояния дел с набором женщин в полицию и удержанием их на службе, частично основанный на анализе, проведенном в США.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

#### Анализ ситуации на рабочем месте<sup>57</sup>

Эта методика включает:

- Сбор информации посредством анонимного опроса разных по званию сотрудников полиции обоюбого пола.
- Интервью и консультации с основными заинтересованными лицами внутри организации (например, начальник отдела по набору и подбору персонала) и вне ее (например, общественная комиссия по связям с полицией и организации гражданского общества, включая женские, мужские организации и группы ЛГБТ).
- Проверки нормативных документов и процедур, особенно относящихся к борьбе против сексуальных домогательств.
- Анализ статистической информации, такой как данные о наборе и отборе на службу в полицию.

Информацию следует собирать по тем направлениям, где женщины-полицейские традиционно сталкиваются с трудностями, включая:

- Набор и отбор.
- Учебные заведения.
- Сексуальные домогательства.
- Благожелательное отношение со стороны коллег и непосредственных руководителей.
- Беременность и уход за ребенком.
- Экипировка и форменная одежда.
- Удержание на службе.
- Продвижение по службе.

Также необходимо собирать следующую информацию:

- Объем, вид и эффективность полученного обучения в области гендерных аспектов – особенно по вопросу о сексуальных домогательствах.

Результатом анализа должна быть:

- Информация, полученная в объеме, достаточном для подготовки отчета, в котором выявляются проблемы, вызовы и предлагается план действий.

## 4.7. Набор персонала

*«Например, в Афганистане низкий общественный статус и милитаризованный характер полиции, скорее всего, отпугивают женщин, которые, с учетом разделения полов в Афганистане, исключительно квалифицированно могут разбираться в семейных и бытовых делах и крайне необходимы для работы с подозреваемыми женского пола, для которых, в противном случае, возрастает риск стать жертвами злоупотреблений. Мероприятия по привлечению большего числа женщин на службу включают организацию женского общежития в Полицейской академии Кабула, а также организацию обучения сержантского состава на региональной основе в Баглане – для женщин, которые не могут на длительное время отлучаться от своих семей».*

Международная группа по преодолению кризисов<sup>58</sup>

Необходимо обновить нормативные документы и инструкции по набору персонала, чтобы обеспечить привлечение полного спектра квалифицированных кандидатов, включая лиц из числа недостаточно представленных групп, таких как женщины и этнические меньшинства. Полиции необходимо выявить все препятствия на пути набора лиц из конкретных групп и найти способы усовершенствования процесса набора на службу. Кампании по набору в полицию должны быть доступными, понятными, направленными непосредственно в адрес недостаточно представленных групп и решать вопросы, особенно волнующие целевые группы населения.

Процесс набора зависит от должностных инструкций. Следовательно, одной из мер обеспечения большей открытости процесса набора на службу является такое обновление должностных инструкций, чтобы они точно отражали навыки, необходимые для несения службы по охране порядка в современных условиях. Ниже предлагается перечень контрольных вопросов в помощь этому процессу.

### ✓ Перечень контрольных вопросов для подготовки должностных инструкций<sup>59</sup>

- ✓ Должностная инструкция точно отражает обязанности сотрудника полиции.
- ✓ При составлении должностной инструкции используется необходимая информация от представителей местного сообщества.
- ✓ Должностная инструкция проходит юридическую проверку на предмет ее соответствия должностным обязанностям.
- ✓ Помимо описания традиционных обязанностей по охране общественного порядка, должностная инструкция делает упор на методы охраны порядка с привлечением местной общины.
- ✓ Должностная инструкция подчеркивает необходимость следующих знаний, навыков и качеств:
  - Умение находить общий язык с самыми разными представителями местного населения.
  - Понимание значимости культурного многообразия.
  - Умение разрядить ситуацию, чреватую насилием.
  - Умение выступать посредником в спорах.
  - Умение организовать работу и действовать в сотрудничестве с группами местного населения.
  - Умение находить общий язык с различными группировками людей.
  - Умение находить и располагать по степени важности решения по расследованию преступлений и по разбору повседневных проблем местного сообщества.

- Способность к сопереживанию с людьми, придерживающимися иных жизненных ценностей.
- Умение сотрудничать с другими государственными ведомствами и социальными службами.
- Умение выбирать упреждающие меры для предотвращения проблем и улучшения условий жизни местного сообщества.
- Умение решать сразу несколько проблем одинаковой важности.

Кроме того, в рамке 8 представлены некоторые вопросы, над которыми следует подумать в процессе набора персонала для обеспечения повышения набора и удержания на службе женщин и лиц из числа недостаточно представленных групп.

## 4.8. Удержание на службе

Эффективность целенаправленных кампаний по набору персонала зависит еще и от того, насколько успешно полиции удастся удержать новобранцев на службе. В связи с высокой стоимостью кампаний по набору персонала и обучения сотрудников, руководству полицейских организаций необходимо повышать коэффициент удержания полицейских на работе, особенно женщин и лиц из числа недостаточно представленных групп.

### Мероприятия по повышению уровня удержания сотрудников полиции на службе:

- Установить ориентиры или квоты по составу слушателей учебных курсов и по выдвижению на должности.
- Убедиться, что оснащение и материально-техническое обеспечение удовлетворяет потребностям всех сотрудников полиции, особенно санитарно-технические сооружения, жилые помещения, форменная одежда и другие материалы для женщин-полицейских.
- Организовать программы наставничества; доказано, что они эффективны для всех сотрудников – как для гражданских лиц, так и для приведенных к присяге полицейских обоого пола<sup>60</sup>.
- Обеспечить, чтобы нормы, связанные с начислением заработной платы, льгот, пенсий и других видов вознаграждения, были равными для полицейских обоого пола.
- Ввести правила и приступить к выполнению проектов по предотвращению случаев дискриминации, сексуальных домогательств и НГП и по принятию ответных мер на такие преступления, включая обязательное обучение сотрудников по гендерным аспектам и по проблеме сексуальных домогательств.
- Организовать объединения сотрудников, такие как объединения женщин-полицейских, которые могут оказать помощь полицейским из числа недостаточно представленных групп по защите их прав; предлагать руководству полиции пути усовершенствования работы; предоставлять обучение отдельным сотрудникам полиции; способствовать снижению уровня дискриминации и давления на отдельных сотрудников полиции в отношении некоторых вопросов.
- Проследить, чтобы число представителей целевых групп на начальных, непрестижных или низкооплачиваемых должностях не было непропорционально большим.
- Организовать программы ускоренного обучения для лиц из числа целевых групп параллельно с обязательными программами обучения.
- Отслеживать уровень удержания кадров для выявления слабых мест или направлений, по которым не удается добиться поставленных целей.
- Организовать широкое распространение информации о

Рамка 8 Стратегии по набору женщин и обеспечению удержания их на службе		
Кампания по набору персонала	Группа по набору персонала	Учебные заведения
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Регулярная оценка принципов набора и критериев отбора персонала во избежание их необъективности.</li> <li>■ Разработать цели и четкие стратегии для набора персонала – Пекинская платформа действий: не менее 30% персонала должны составлять женщины.</li> <li>■ Разработать материалы с учетом гендерных аспектов – буклеты и плакаты с изображением мужчин и женщин, выполняющих различные задания.</li> <li>■ Распространять информацию о вакансиях в местах, где часто бывают женщины, таких как продуктовые магазины, спортзалы, и т. д.</li> <li>■ Организовать программы обучения для отдельных групп с тем, чтобы они могли соответствовать требованиям набора (например, физическая подготовка для женщин).</li> <li>■ Провести анкетирование действующих сотрудников полиции из числа целевых групп населения для того, чтобы выяснить, как они прошли процедуру набора, что их больше всего устраивает в карьере полицейского, а затем использовать эту информацию в кампаниях по набору персонала.</li> <li>■ Программы поощрения действующих сотрудников полиции, которые сумеют привлечь квалифицированные кадры из числа целевых групп населения.</li> <li>■ Применять схемы горизонтального набора персонала, которые позволяют принимать квалифицированных кандидатов из числа недостаточно представленных групп сразу на более высокие должности.</li> <li>■ Проводить кампании по информированию общественности, адресованные недостаточно представленным группам, включая ярмарки вакансий.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Отбирать лиц, которые понимают и поддерживают новые принципы набора персонала.</li> <li>■ Провести обучение сотрудников полиции по вопросам гендера и многообразия на рабочем месте.</li> <li>■ Убедиться, что в группе участвуют как мужчины, так и женщины полицейские.</li> <li>■ В группу следует включать доброжелательных людей, с которыми легко разговаривать.</li> <li>■ Убедиться, что члены группы могут отвечать на вопросы о программах по работе с членами семей сотрудников.</li> <li>■ Включить в состав комиссии по собеседованию имеющих соответствующие навыки представителей местного населения и женщин-полицейских.</li> <li>■ Установить определенный список вопросов и систему оценок с учетом новой должностной инструкции, которые должны выставлять члены комиссии по результатам собеседования, а также проследить за действиями членов комиссии, чтобы выяснить, не занижает ли кто-нибудь из них постоянно оценки представителям какой-либо группы населения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Преподавателями должны быть как мужчины, так и женщины.</li> <li>■ Совместное обучение рекрутов мужчин и женщин.</li> <li>■ Убедиться, что программа обучения не мешает курсантам выполнять их семейные обязанности.</li> <li>■ Отдельное обучение женщин допускается лишь в ситуациях, где этого требуют местные культурные традиции.</li> <li>■ В местах обучения необходимо предусмотреть специальные помещения для женщин.</li> <li>■ Проверка физической годности с элементами фактических нагрузок, которые ложатся на полицейских во время выполнения ими служебных обязанностей: для установления отборочных нормативов следует провести проверку физической годности действующих сотрудников полиции.</li> <li>■ Обеспечить, чтобы в учебных заведениях с общежитиями женщины не находились в изоляции от мужчин, так как это увеличивает уровень отсева курсантов.</li> <li>■ Делать акцент не на развитие физической силы курсантов, а на умение выйти победителем из схватки.</li> <li>■ Добиваться, чтобы курсанты обрели уверенные навыки по таким предметам учебного курса, с которыми некоторые группы традиционно знакомы менее всего (например, стрелковая подготовка у женщин).</li> <li>■ Избегать той философии обучения, в соответствии с которой курсанта следует вначале «размазать по стенке, а затем собрать заново». Такой подход основан на унижении и беспрекословном подчинении и может привести к случаям сексуальных домогательств, жертвы которых не решатся докладывать руководству о случившемся.</li> <li>■ Учредить учебные комиссии, задача которых – проверить все учебные материалы на предмет учета гендерных аспектов.</li> </ul>

высокопоставленных сотрудниках (полиции и не только) из числа какой-либо целевой группы в качестве примеров для подражания и в качестве иллюстрации возможностей карьерного роста.

#### 4.9. Управление персоналом

Принципы и практика управления персоналом в полиции традиционно ориентированы на мужчин. Зачастую правила в отношении отработанных часов, нерабочего времени и других вопросов поощряют полицейских, демонстрирующих работоспособность, соглашаясь на переработку и на работу в разные смены. Предполагалось также, что либо у полицейского есть жена, которая ведет домашнее хозяйство и заботится о детях, либо он – одинокий холостяк. Когда же в рядах полиции появились женщины, выяснилось, что эти предположения не соответствуют действительности и что необходимы реформы, без проведения которых действующие методы управления персоналом будут содержать в себе элементы дискриминации. Пересмотр прежних положений не только пойдет на пользу женщинам, но и сможет улучшить баланс между работой и личной жизнью и для мужчин-полицейских,

что, в свою очередь, повысит уровень удержания персонала и результативность его работы.

#### Меры для повышения набора женщин и учета потребностей семей сотрудников полиции:

- Гибкий график посменной работы и отпусков.
- Возможность частичной занятости и распределения ставок для мужчин и женщин.
- Четко определенные правила работы для беременных сотрудниц; они должны быть гибкими, справедливыми и учитывать меры охраны труда, в том числе предусматривать перевод на легкую работу или изменения в объеме текущих обязанностей.
- Достаточный по длительности отпуск по уходу за ребенком для женщин и мужчин.
- Учреждения по дневному уходу за детьми на территории полицейского участка или за его пределами.
- Учреждения по уходу за грудными детьми.
- Обучение методам профилактики стресса.
- Доступ к психологической помощи.
- Надлежащая форменная одежда – в том числе, на время беременности.

Решив эти вопросы, полицейские организации пошлют мощ-

ный сигнал и своим сотрудникам, и обществу о том, что правоохранительные органы предлагают достойный выбор карьеры и матерям, и отцам. Помимо изменения нормативных документов полицейским организациям необходимо обеспечить, чтобы сотрудники, которые воспользуются этими вариантами, не вызывали осуждения или пренебрежения со стороны коллег, и чтобы это не сказалось на их возможностях продвижения по службе и повышения в звании.

## 4.10. Продвижение по службе

Анализ доли лиц из числа недостаточно представленных групп, особенно женщин, среди полицейских различных рангов показывает, что произошедшие в полицейских организациях перемены несут весьма ограниченный характер. Женщины по-прежнему преобладают на младших должностях. В Гондурасе женщины составляют около 6% личного состава полиции, но на высших должностях – лишь 2%<sup>62</sup>.

### Меры, способствующие продвижению женщин по службе<sup>63</sup>:

- Объективные и недискриминационные критерии повышения по службе, которые предусматривают различные поощрения за решение каких-либо проблем, за работу с местным населением и за перенаправление граждан в социальные службы. Следует свести к минимуму критерии оценки, предусматривающие предпочтительное отношение к той или иной группе; например, если отдавать предпочтение лицам с опытом военной службы или с трудовым стажем, это может поставить женщин в невыгодное положение.
- Четкие, прозрачные и объективные критерии оценки объема и характера работы, анализ работы сотрудника и назначение его на должность с учетом его фактической результативности на основе пересмотренных должностных инструкций и квалификационных требований, а не на основе устаревших представлений о навыках полицей-

ского (см. более подробную информацию о должностных инструкциях и квалификационных требованиях в разделе 4.7).

- Для сведения к минимуму влияния симпатий со стороны коллег или поддержки бывших однокашников следует пользоваться услугами независимых наблюдательных советов или внешних специалистов по проведению собеседования.
- Следует обеспечить равный доступ к профессиональному обучению в целях продвижения по службе.
- Обеспечьте, чтобы лица из числа недостаточно представленных групп имели доступ к должностям, которые считаются важными ступеньками для продвижения по карьерной лестнице.
- Обеспечьте, чтобы комиссии по продвижению по службе при оценке кандидатов на повышение не рассматривали должности, обычно занимаемые женщинами-полицейскими, в качестве менее «важных» (НГП, жестокое обращение с детьми, сексуальные нападения, работа с подростками) или не обходили вниманием тех, кто работает с неполной нагрузкой или с разделением ставок.
- Тщательно отслеживать результаты аттестации женщин-полицейских, которые ранее подавали жалобы о домогательствах.
- Рекомендовать имеющим высокие звания женщинам-полицейским выступать на заседаниях объединений женщин-полицейских с разъяснением необходимости подачи рапортов на повышение по службе.
- Сопоставить оценки работы полицейских обоего пола, выставляемые их непосредственными руководителями, и, если окажется, что женщины постоянно получают менее высокие оценки, провести расследование.
- Провести независимый опрос женщин, которые заслуживают повышения по службе, чтобы выяснить, почему они подают (или не подают) на повышение.

## Рамка 9

### Меры по повышению набора и обеспечению сохранения на службе женщин-полицейских в штате Нью-Мексико, США<sup>61</sup>

В полицейском управлении г. Альбукерке (ПУА), штат Нью-Мексико (США) был реализован проект «Новое место работы для женщин», финансируемый Министерством труда США и осуществляемый НПО «Институт содействия женщинам в профессиональной деятельности, в промышленности и в сфере услуг» (ИЖППС). Менее, чем через два года проект продемонстрировал значительные результаты в наборе на службу женщин-полицейских и в создании для них благоприятных условий труда. Доля женщин-курсантов в полицейской академии выросла с 10% до 25%, а уровень удержания женщин на службе сравнялся с уровнем удержания полицейских-мужчин. В числе инициатив проекта были следующие:

- Оценка условий труда на рабочем месте: оценка проводилась силами ИЖППС и включала анонимные опросы полицейских обоего пола, интервью с основными заинтересованными лицами, проверки нормативных документов и анализ статистической информации.
- Создание плана действий и группы по его реализации: ИЖППС составил отчет и план действий по результатам оценки, а ПУА сформировало группу из сотрудников полиции обоего пола, занимающих руководящие должности, которой и поручило реализацию проекта.
- Обеспечение политической воли: Все руководители управления сделали задачу набора и удержания на службе женщин-полицейских делом первостепенной важности.
- Активные методы набора женщин: они включали ярмарку вакансий «Женщины и служба в полиции», публикацию в СМИ материалов о женщинах-полицейских, распространение листовок, плакатов и буклетов о женщинах-полицейских и полицейских из числа меньшинств, а также публикацию целевых списков набора персонала.
- Процесс отбора: Собеседование с комиссией заменили просмотром интерактивных видеоматериалов, на которых были сняты критические случаи; это позволяло оценить реакцию соискателя и тем самым устранить возможные предубеждения на гендерной почве. Оценку членов группы соискателей проводили на основе составленных в письменной форме критериев, и в процессе отбора принимали участие сотрудницы полиции.
- Предупреждение сексуальных домогательств: ПУА провело анонимный опрос на предмет выяснения климата в коллективе по анкете, разработанной ИЖППС; были приняты нормативные документы, предусматривающие абсолютную нетерпимость к случаям сексуальных домогательств; также прошел специальный 8-часовой семинар для полицейских чинов среднего звена по предупреждению случаев сексуальных домогательств.
- Изменение постоянно действующих инструкций: ПУА заказало у поставщиков полицейскую форму и оснащение для женщин меньшего размера; инструкторы по физподготовке изменили режим тренировок, чтобы избежать чрезмерных травм ног у женщин-новобранцев; было предпринято исследование по вопросам ухода за детьми.

## Создание полицейских институтов и ведомственной культуры, свободных от дискриминации и содействующих соблюдению прав человека.

### 4.11. Кодексы профессионального поведения и нормативные документы по предупреждению дискриминации, преследований и насилия

*«[Е]сли сотрудники полиции не уважают друг друга, трудно ожидать, что они будут с уважением относиться к состоящему из представителей разных культур обществу, которому они служат».*

Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах<sup>64</sup>

Необходимо разработать, используя консультации и привлекая к этому процессу самих сотрудников, четкие нормативные документы и кодексы профессионального поведения. Такие документы помогают эффективно предотвращать дискриминацию, преследования, насилие и иные формы нарушений прав человека на рабочем месте, а также применять против нарушителей меры принуждения. Следует предпринять комплексные меры для предупреждения любых форм нарушения прав человека со стороны личного состава полиции в отношении других сотрудников полиции или гражданских лиц, а также наказания за такие нарушения, включая разработку нормативных документов по предотвращению сексуальных домогательств.

#### **✓ Перечень контрольных вопросов для разработки нормативных документов по предотвращению сексуальных домогательств<sup>65</sup>**

- ✓ Заявление о том, что данная организация защищает право каждого сотрудника на свободу от сексуальных домогательств на рабочем месте. Преследование на гендерной почве, на почве половой или расовой принадлежности, на почве сексуальной ориентации, возраста, недееспособности и иных «различий» недопустимо.
- ✓ Заявление о том, что виновные в сексуальных домогательствах нарушают закон и подлежат соответствующему дисциплинарному взысканию.
- ✓ Заявление, что руководители среднего звена и менеджеры отвечают за недопущение случаев преследования на рабочем месте, и что они обязаны прекращать любые такие случаи и надлежащим образом докладывать о них руководству.
- ✓ Заявление о том, что применение враждебных мер против сотрудников, подавших жалобы о сексуальных домогательствах, будут рассматриваться в качестве дополнительного должностного преступления, влекущего за собой соответствующее расследование и дисциплинарное взыскание.
- ✓ Разъяснение закона, направленного против сексуальных домогательств.
- ✓ Доступное для понимания определение термина «домогательства» и примеры такого поведения.
- ✓ Официальные инструкции по разбору жалоб о домогательствах или притеснении.
- ✓ Меры, стимулирующие раннее вмешательство и разбор жалоб на неблагоприятную обстановку на рабочем месте – такие, как специальные программы омбудсменов.

- ✓ Гарантия максимально возможного соблюдения конфиденциальности в отношении жалоб.
- ✓ Указание уровня дисциплинарных взысканий, предусмотренных за нарушение данного нормативного документа.
- ✓ Порядок подачи жалоб с обращением особого внимания на тот факт, что жалобу можно подать в целый ряд различных инстанций:
  - Любому начальнику отдела.
  - Любому командиру.
  - Ответственному по вопросам многообразия на рабочем месте.
  - В отдел управления взаимоотношениями в коллективе данной полицейской организации.
  - В комиссию по контролю над данной полицейской организацией.
  - В отдел по управлению взаимоотношениями между людьми соответствующей политической структуры.
  - В государственное управление по трудовым отношениям, ответственное за исполнение законов против дискриминации.
- ✓ Сроки расследования жалоб на сексуальные домогательства и принятия решений по ним.
- ✓ Заявление, что лица, подающие жалобы, в обязательном порядке уведомляются о своих правах, о законе о сроке давности для подачи иска, а также получают направление в административные органы.
- ✓ Фамилии и номера телефонов сотрудников, к которым следует обращаться за разъяснением данного нормативного документа.

После принятия нормативных документов или кодексов профессионального поведения следует обеспечить, чтобы все сотрудники полиции и лица, с которыми они взаимодействуют, были осведомлены о новом нормативном документе/кодексе.

- Руководитель полицейской организации, в качестве демонстрации решимости придерживаться положений нормативного документа, может издать директиву о полной недопустимости такого поведения.
- Следует инициировать кампанию по распространению информации и повышению уровня осведомленности общественности через контрольные органы гражданского общества или группы местной общественности.
- Организовать механизмы, позволяющие отслеживать случаи нарушения данного нормативного документа или сообщать о них (например, горячую линию или порядок приема анонимных заявлений).
- Организовать распространение и вывешивание нормативного документа на всех полицейских участках.
- Организовать обучение личного состава и добровольцев по данному нормативному документу, а также включить информацию о нем в учебные программы для новобранцев.

### 4.12. Гендерное обучение

В качестве одной из мер обеспечения изменений в методах работы и в ведомственной культуре полиции на всех уровнях обучения личного состава – от вводного курса до курсов повышения квалификации – необходимо организовать обучение по ведомственной реформе (по нормативным документам и инструкциям) или развитие навыков для работы с конкретными видами преступлений (бытовое насилие, изнасилования, сексуальные нападения). Гендерные аспекты следует учитывать во всех соответствующих направлениях обучения. Кроме того, в программу обучения следует также включить учебные модули с углубленным изучением связанных с гендером проблем.



См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

#### К темам гендерного обучения относятся:

- Общие сведения о проблемах гендера и обеспечения многообразия на рабочем месте.
- Ведомственные кодексы профессионального поведения и нормативные документы по борьбе с дискриминацией и сексуальными домогательствами.
- Соблюдение и содействие соблюдению прав человека, в том числе прав женщин.
- Порядок действий и методы работы по таким преступлениям, как:
  - Бытовое насилие.
  - Изнасилование.
  - Сексуальное нападение.
  - Преследование.
  - Торговля людьми.
  - Насилие в отношении гомосексуалистов и лесбиянок.
  - Жестокое обращение с детьми.
- Методы получения показаний у жертв НПП.

Для того, чтобы обучение смогло привить новые навыки борьбы с различными видами преступлений, учебная программа должна сочетать теорию и практику. Конкретные примеры позволяют отдельным сотрудникам полиции лучше усвоить необходимый порядок действий и понять, какое поведение полицейского в данной ситуации приемлемо, а какое – нет.

В Гондурасе Фонд народонаселения ООН оказал содействие в обучении сотрудников полиции по гендерным вопросам и по методам оказания помощи жертвам бытового насилия. Основной упор в обучении делается на методику работы со случаями бытового насилия и на то, чтобы полицейские осознали всю тяжесть этого вида преступлений, а также, что в некоторых случаях жертвам необходимо обеспечить защиту<sup>66</sup>. Оскар Рейес, координатор программы обучения по работе со случаями бытового насилия в Гондурасе сказал: «Вначале ощущалось некоторое сопротивление со стороны руководства учебных заведений полиции, но нам удалось убедить их в важности этой проблемы. Теперь они самые твердые наши сторонники».

#### Полезные советы по повышению эффективности обучения сотрудников полиции

##### Обучение по вопросам ведомственной реформы:

- Следует, чтобы в начале каждого семинара перед слушателями выступил старший офицер полиции, который умеет объяснить значение обсуждаемых тем и показать собственную заинтересованность в реформе ведомства.
- Следует, чтобы гендерные аспекты и проблемы прав человека рассматривались не как отдельный предмет, а были составной частью всех изучаемых слушателями тем.

Реагирование на преступления без проявлений дискриминации:

- Использовать обучение по методике соучастия, которая предусматривает обращение к знаниям и устоявшимся убеждениям сотрудников полиции для анализа проблем, существующих в реальной действительности, и поиска путей их решения.
- Приводить практические примеры навыков и приемов общения с людьми, которые помогут обучаемым применять руководящие установки на практике: пригласить сотрудников полиции, которые участвовали в специфических

видах расследования и могут привести соответствующие примеры.

- Подключить к участию в занятиях местные общественные организации, в том числе женские организации, которые могут привести конкретные примеры и представить различные взгляды на изучаемые проблемы.
- Обеспечить, чтобы в числе преподавателей-полицейских были как мужчины, так и женщины, знакомые с национальным и международным законодательством, а также с новыми, внедряемыми нормативными документами и инструкциями.
- Совместно с соответствующими объединениями местной общности разработать учебные модули по работе с определенными видами преступлений.
- Включить в программу обучения семинары по существующим узаконенным мерам и полномочиям, направленным против конкретных видов преступлений, а также по практическим навыкам беспристрастного разбора жалоб и проведения расследований по ним.
- Обучить полицейских обоим полам методам работы по всем видам преступлений, особенно НПП.

#### 4.13. Общественный контроль

Широко известно, что вклад со стороны гражданского общества, а также сотрудничество и партнерские отношения с гражданским обществом и местной общественностью может способствовать тому, что в процессе реформ удастся реформировать традиционные взаимоотношения между полицией и гражданами<sup>67</sup>, которые, в виду некоторых установившихся обычаев, часто характеризуются как связанные с недоверием и страхом. Создание механизмов гражданского контроля может способствовать повышению доверия со стороны общества и формированию официальных схем рассмотрения жалоб со стороны отдельных лиц и сообществ. Задача первостепенной важности – обеспечить равное представительство недостаточно представленных групп, включая женщин, в составе любого механизма гражданского контроля.

##### К формам гражданского контроля относятся<sup>68</sup>:

- **Национальный комитет по связям с полицией:** в него входят представители гражданского общества (например, от НПО и женских организаций), ученые, юристы и правозащитники, задача которых – информирование полиции о потребностях общества.
- **Комитеты по связям местного уровня:** местные администрации, представители полиции и гражданского общества анализируют местные проблемы безопасности, особенно способствующие росту НПП и дискриминации, и сообщают о таких тенденциях полиции, тем самым оказывая помощь в разработке плана действий в рамках реформы.
- **Независимый омбудсмен по делам полиции:** назначается для расследования случаев серьезных злоупотреблений властью со стороны полиции, в том числе случаев гибели заключенных и чрезмерного применения силы.

#### Полезные советы: укрепление гражданского контроля

- Проводить совместные обучающие семинары для сотрудников полиции и лиц, занятых в органах гражданского контроля, что не только повышает уровень их осведомленности, но и способствует уважительному отношению к роли друг друга.
- Включить в программу учебных занятий методику проведения мониторинга, ведения учетных записей, составления рапортов, методы связи и базовые навыки органи-

зационной работы; это способствует надлежащему сбору информации и может повлиять на процессы принятия решений.

- Разъяснять группам местной общественности и местным администрациям их роли; это повышает их осведомленность и способность надлежащим образом отслеживать ситуацию и предоставлять информацию полиции.
- Повышать осведомленность местного населения по юридическим вопросам и правам человека, в том числе о способах подачи жалоб на действия полиции.
- Обеспечить наличие политической воли у местного сообщества и полиции, чтобы они приложили все усилия для успешного функционирования механизмов гражданского контроля. Для этого установить прочные связи с лидерами местного сообщества, ключевыми организациями, сотрудниками и руководителями полиции и наладить с ними тесное сотрудничество по разработке или дальнейшему развитию механизмов гражданского контроля.
- Изучать деятельность полиции и делать результаты исследования доступными для широкой общественности.
- Распространять результаты деятельности гражданского контроля – при необходимости, делать это по радио, через театры, и т. д. для доведения их до сведения тех, кто не умеет читать.

## 5 Внедрение гендерных аспектов в реформу полицейских сил в конкретных условиях

Этот раздел предлагает анализ проблем, возможностей проведения реформ в постконфликтных, развивающихся, переходных и развитых странах, а также полезные советы, основанные на соответствующем опыте. Понимая, что дать четкую классификацию столь различных по реальным условиям процессов вряд ли возможно, мы предлагаем лишь общий обзор, который надлежит адаптировать к каждой конкретной ситуации.

### 5.1. Постконфликтные страны

*«Меры, направленные на повышение количества женщин в рядах Национальной полиции Гаити, ... очень важны не только потому, что это [положительно] скажется на деятельности самой полиции и на отношении населения к ней, но и в связи с тем, что феминизация национальной полиции подчеркнет, что женщины в нетрадиционной для себя роли являются субъектами и проводниками перемен в Гаити».*

Надин Печгуирбал – старший советник по гендерным аспектам Миссии ООН по стабилизации на Гаити (МИНЮСТАГ)<sup>69</sup>

Для постконфликтных стран часто характерна слабая защищенность широких слоев населения, причем распространение некоторых форм насилия возрастает параллельно с разрушением большинства политических институтов. Доверие к силам безопасности отсутствует практически полностью, поскольку зачастую они являлись участниками конфликта и допускали нарушения прав человека в отношении населения. В постконфликтной ситуации в условиях отсутствия безопас-

ности как у политических структур, так и у самой полиции может возникнуть соблазн по-прежнему использовать полицию в качестве средства подавления. В таких условиях часто необходимо проведение системной реформы, в том числе реформы законов о деятельности сил безопасности (методы реагирования на преступление) и о поведении граждан (какие действия являются преступлением).

Во время конфликта мужчины, женщины, девушки и юноши подвергаются унижениям и актам насилия и агрессии. В постконфликтных сообществах значительно возрастает уровень НГП, включая бытовое насилие. В Шри-Ланке было много сообщений о том, что, по возвращении домой, бывшие участники боев подвергали собственных жен унижениям, сравнимым с теми, которые им пришлось испытать во время войны<sup>70</sup>. Повышенное количество оружия в домах способствует повышению степени бытового насилия: наличие оружия в доме женщины часто рассматривают скорее как угрозу, чем как средство защиты.

В постконфликтных ситуациях возникает возможность подойти к реформированию полицейских сил с учетом гендерных аспектов. В условиях широкого распространения НГП и нарушений прав человека в отношении мужчин, женщин, юношей и девушек полиция – одна из основных организаций, которые нуждаются в перестройке и усилении.

#### Проблемы учета гендера в реформировании полицейских сил

- Национальная полиция – не единственный субъект охраны порядка: в слабых государствах зачастую действует множество силовых структур, на которые надлежит распространить реформу сектора безопасности.
- Силы безопасности, включая полицию, часто совершают преступления с применением насилия в отношении гражданских лиц, в том числе изнасилования и сексуальные нападения.
- Национальная полиция часто работает в трудных условиях без специального оснащения и при мизерной зарплате, притом, что от нее все равно требуют исполнения меняющихся полномочий. Это часто приводит к ужасающей коррупции и к нежеланию направлять основное внимание на реформу или на учет гендерных аспектов<sup>71</sup>.
- Заинтересованность в реформировании полиции с учетом гендерных аспектов падает по мере роста уровня преступности, когда полиция вынуждена возвращаться к репрессивным методам в борьбе с преступностью, что ставит некоторые группы общества в неравноправное положение<sup>72</sup>.
- Полицейские институты зачастую весьма подозрительно относятся к организациям гражданского общества и не желают работать с ними, создавая препятствия на пути организаций местной общественности, стремящихся внести свой вклад в процесс реформирования<sup>73</sup>.

#### ! Возможности учета гендера в ходе реформирования полицейских сил и полезные советы

Ниже предлагается неполный перечень возможностей и полезных советов, которые следует учитывать при реформировании полицейских сил в постконфликтных странах:

- На процесс реформ может повлиять международное внимание и финансовая поддержка, которые заставляют придавать большее значение потребностям не только мужчин, но и женщин. Например, международная гражданская полиция может стать образцом для подражания для местных полицейских сил.
- Изменение гендерных ролей и социальных структур дают

большому числу женщин пищу для размышления на предмет выбора службы в полиции в качестве профессии.

- В новые полицейские организации можно набирать женщин, имеющих новый набор навыков и разбирающихся в проблемах мирной жизни и жизни в период конфликта, в том числе бывших участниц боевых действий.
- Применять процедуру проверки, чтобы убедиться – особенно при зачислении бывших участников боевых действий в новую полицейскую структуру, – что ни новобранцы, ни действующие сотрудники полиции не запятнали себя актами насилия или тяжкими преступлениями.
- Определить уровень и тяжесть НГП как угрозу безопасности и принять соответствующие меры, включая обучение всего личного состава и организацию специальных подразделений для борьбы с НГП.
- Работать в тесном сотрудничестве с национальными и международными структурами, знакомыми с решением гендерных проблем в сходной ситуации; это позволит обеспечить, чтобы методы и программы учитывали потребности всех слоев общества.

### Использование гражданской полиции в миротворческих операциях

Международные миссии по поддержанию мира, организуемые ООН, АС, НАТО, ОБСЕ и ЕС с участием подразделений гражданской полиции, дают полиции возможность, в процессе выполнения полицейских обязанностей в рамках предусмотренного миссией мандата, выступать в качестве образца для подражания, а также в роли наставников и инструкторов для местного населения.

- В миссию наблюдателей ООН в Южной Африке (ЮНОМ-СА) входили мужчины и женщины различного расового происхождения. Миссию возглавляла Анжела Кинг, чернокожая женщина, причем 46% наблюдателей в составе миссии также были женщины, что послало мощный сигнал местному населению, особенно женщинам Южной Африки<sup>74</sup>.
- В Сьерра-Леоне присутствие женщин-полицейских в составе миссии ООН показало, что женщины могут служить в полиции, что они играют ключевую роль в создании новых полицейских сил, и что они заслуживают уважения со стороны своих коллег-полицейских.
- Чисто женское полицейское подразделение из Индии, развернутое в Либерии, привлекает внимание всего мира, демонстрируя разнообразные роли, которые могут играть женщины-полицейские в миротворческих операциях и их возможности. Через месяц после развертывания этого подразделения число заявлений от женщин, желающих поступить на службу в Национальную полицию Либерии, увеличилось вдвое<sup>75</sup>.

Международная поддержка при проведении миротворческих операций дает уникальную возможность продемонстрировать важность присутствия женщин и недостаточно представленных групп в составе полицейских сил, а также важность учета гендерных аспектов, особенно когда страны-доноры нацеливают финансовую поддержку на пересмотр принципов набора в полицию, обеспечивая, чтобы целевые группы соответствовали критериям набора, и чтобы специализированные подразделения по борьбе с НГП имели полное оснащение.

В Либерии ООН и правительство Либерии учредили Программу поддержки обучения женщин-кандидатов для набора в Национальную полицию Либерии (НПЛ). Ускоренная программа обучения рассчитана на то, чтобы поднять образованные заинтересованных женщин до уровня выпускников сред-

ней школы, что позволит им претендовать на поступление в НПЛ. На церемонии открытия программы Специальный представитель Генерального секретаря ООН Алан Досс выступил с обращением к молодым женщинам Либерии, заявив: «Это дает вам не только возможность повысить уровень своего образования, но, если вы успешно сдадите экзамен, вы сможете вступить в НПЛ и тем самым принесете перемены в жизнь своей страны, особенно в жизнь ее женщин»<sup>76</sup>.

### Проверка

Проверка – это процедура изучения анкетных данных кандидатов в полицейские. Ее задача – определить, подходит ли данное лицо для этой службы, и убедиться, что подавшие заявления не замешаны в применении насилия или совершении тяжких преступлений<sup>77</sup>. В постконфликтных странах такая проверка – важное средство, которое позволяет отсеять лиц, замешанных в преступлениях против общества, включая НГП, или в ситуациях, когда в новую полицейскую структуру набираются бывшие участники боевых действий. Несмотря на то, что это длительный и сложный процесс, поскольку надежная информация или документы, на основе которых можно было бы сделать выводы, чаще всего отсутствуют, проверка представляет собой важную меру, направленную на то, чтобы вернуть или заново создать доверие общества к полиции<sup>78</sup>.



#### Полезные советы по проведению проверки<sup>79</sup>

- Следует, чтобы проверку проводила независимая группа.
- Организовать эффективную и заслуживающую доверия группу проверки.
- Следует потребовать, чтобы процедуру проверки прошли все сотрудники полиции.
- Установить открытую процедуру: сообщать всю информацию общественности и предусмотрите методы для участия в ней представителей общественности.
- Тщательно продумать критерии доказательств: если планка бремени доказательств поднята слишком высоко, в полицию могут быть приняты нарушители прав человека.
- Отсеивать лиц, допуская бытовое насилие, жестокое обращение с детьми, сексуальные нападения, агрессивное поведение или НГП в любой форме<sup>80</sup>.
- Установить для полицейских-новобранцев испытательный срок.
- При выявлении достоверной информации о допущенных данным полицейским злоупотреблениях – в прошлом или в текущий период – его следует уволить.
- Подключить к процессу проверки организации местного сообщества, поскольку они обладают более подробной информацией об отдельных лицах.

### Набор женщин

Набор женщин, в том числе бывших комбатантов, в реформированные полицейские организации способствует легитимизации и повышению эффективности полиции. Часто бывшие комбатанты-женщины обладают новыми знаниями и навыками по вопросам безопасности<sup>81</sup>. Они часто понимают, что может привлечь женщину на работу в полицию, а это может помочь выработке и реализации методов набора.



#### Вопросы, которые следует себе задать для повышения набора женщин в полицию<sup>82</sup>:

- Есть ли у политического руководства и высшего руководства полиции заинтересованность в повышении набора женщин и удержания их на службе?
- Предпринимаются ли активные меры по набору и обуче-

## Рамка 10

## Сьерра-Леоне: Подразделения поддержки семьи (ППС)

Сьерра-Леоне прошла через длившийся десятилетие конфликт, в котором НГП составляли одну из стратегий военных действий. Женщин и девушек подвергали похищениям, эксплуатации, изнасилованиям, увечьям и пыткам. Проведенное правозащитной организацией «Хьюман райтс вотч» исследование показало, что в период с 1998 по 2000 год, помимо того, что они стали жертвами военных преступлений, 70% опрошенных женщин сообщили, что подвергались избиениям со стороны своих партнеров-мужчин, а 50% силой принуждались к половым сношениям.

По мере того, как атмосфера замалчивания стала рассеиваться, все чаще раздавались голоса о том, что выжившим жертвам преступлений необходимо обеспечить возможность заявлять в полицию о преступлениях, предоставлять временные убежища, медицинскую, психологическую, а также юридическую помощь<sup>85</sup>. Однако у полиции бытовало критическое отношение к жертвам сексуального насилия, в результате чего многие женщины не хотели обращаться в полицию с заявлениями о преступлениях. Реагируя на эту ситуацию, в 2001 году правительство учредило первое подразделение поддержки семьи (ППС), в задачу которого входило расследование случаев физических и сексуальных нападений, а также жестокого обращения с детьми<sup>86</sup>. Кроме того, сотрудники полиции проходили обучение методам работы со случаями бытового и сексуального насилия.

**Сотрудничество**

- Между полицейскими подразделениями ППС и Министерством социального обеспечения, гендерных проблем и детства был подписан меморандум о взаимопонимании, который позволяет им совместно отслеживать случаи НГП и жестокого обращения с детьми и сообщать о них<sup>87</sup>.
- Признание международных организаций и согласие работать с ними в целях обеспечения эффективного и результативного оказания услуг. ЮНИСЕФ предоставил помощь в обучении персонала методам расследования случаев бытового насилия; Международный комитет спасения, организации «Международное сотрудничество» (Cooperazione Internazionale) и НПО «GOAL» работали с ППС в области предоставления психологических консультаций, обучения и временных убежищ<sup>88</sup>.

**Услуги, предоставляемые ППС**

- Профессиональное обучение женщин, пострадавших от насилия.
- Оказание финансовой помощи бездомным женщинам-жертвам насилия.
- Разъяснительные кампании и мероприятия по информированию общественности всей страны, направленные на то, чтобы побудить женщин подавать заявления о случаях НГП.
- Телефоны доверия для женщин.

**Результаты**

- К 2005 году в составе местных управлений полиции было 19 ППС.
- В период с 2004 по 2005 г. был вынесен 21 обвинительный приговор (сроки заключения от 6 до 12 месяцев)<sup>89</sup>.
- К 2005 году обучение по вопросам проведения информационных мероприятий, по правам человека, навыкам коммуникации и общения с прессой, ведению учетной документации, проведению расследований преступлений на сексуальной почве и совместной работе по расследованию таких преступлений объединенными группами сотрудников полиции и социальных работников прошли 105 кадровых сотрудников (полицейских и социальных работников)<sup>90</sup>.

**Проблемы**

- По-прежнему поступает информация, что женщины, которые решаются подать в ППС заявление о совершенном против них насилии, сталкиваются с нежеланием полиции вмешиваться в дела о бытовом насилии кроме случаев, когда речь идет о последствиях, которые считаются тяжкими – т.е. нанесение увечья, ран или причинение недееспособности<sup>91</sup>.

нию бывших участниц военных действий для службы в полиции?

- Доступна ли психологическая помощь для женщин, которые стали полицейскими и которые могут получить повторную психологическую травму в процессе расследования жалоб на уголовные преступления?
- Пересмотрены ли основные критерии набора на службу, такие, как требования к уровню образования, чтобы исключить несправедливый отсев женщин из числа кандидатов?
- Реализуются ли программы подготовительного обучения для того, чтобы женщины могли соответствовать основным требованиям, предъявляемым к новобранцам?

## Полицейские подразделения по борьбе с насилием на гендерной почве

*«Женщина вряд ли расскажет мужчине, что ее подвергли групповому изнасилованию 15 мужчин. Иногда местные женщины охотнее разговаривали о некоторых вещах с женщинами из ЮНОМСА.»*

Ханна Йилла – сотрудник миссии ЮНОМСА<sup>83</sup>

В связи с высоким уровнем НГП в странах, переживающих конфликт и в постконфликтных странах, некоторые из них создали специальные подразделения, задача которых – побуждать людей подавать заявления о совершенных преступлениях, а также проводить комплексное расследование таких заявлений. Такие подразделения часто укомплектованы

женщинами – полицейскими и социальными работниками, имеющими специальную подготовку по работе с семейными проблемами и по обеспечению защиты детей<sup>84</sup>. Доскональное знание ими предмета помогает жертвам пережить полученную травму и полностью оправиться от последствий преступления. В Сьерра-Леоне, благодаря деятельности таких подразделений, повышению осведомленности о правах женщин и наличию специальных механизмов подачи заявлений о НГП, отмечается рост числа заявлений о преступлениях (см. рамку 10). Несмотря на достигнутые успехи, проблемы все еще существуют и требуют постоянного внимания (см. раздел 4.4).

## 5.2. Переходные страны

Переходные страны – это страны на пути перехода от одной политической системы к другой, которые, однако, не пережили длительного периода внутреннего насилия. В Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) имел место переход от коммунистического режима к посткоммунистическому. В закрытых экономиках стран ЦВЕ полиция была тесно связана с политическим руководством и государственными институтами и выполняла, главным образом, политические задачи. Эти системы находились под жестким контролем, отдельные сотрудники полиции имели минимум свободы действий и отвечали за поддержку идеалов, исповедуемых политическими властями<sup>92</sup>.

**Вызовы на пути проведения реформы полицейских сил с**

### учетом гендерных аспектов

Получив независимость в 1991 году, Украина вступила на путь экономических, социальных и политических реформ<sup>93</sup>. Предполагалось провести и реформирование полицейских сил, в том числе с приемом на службу в полицию женщин. Последнее делалось с надеждой преодолеть дурную репутацию полиции, высокий уровень коррупции в ее рядах и низкий уровень взаимного доверия между населением и полицией. Случай с Украиной демонстрирует некоторые проблемы, стоящие перед переходными странами в отношении интеграции гендера в реформу полицейских сил, к которым относятся следующие:

- Прежняя правящая элита остается у власти, что может привести к серьезному сопротивлению переменам.
- Порядок продвижения по службе насквозь пронизан nepотизмом, отчего женщины редко получают звание выше сержанта или полковника.
- Установлены неофициальные квоты, ограничивающие число женщин, служащих в полиции: говорят, что учебные заведения получили из Министерства внутренних дел Украины инструкцию о необходимости сохранять набор женщин на уровне менее 10% в год, а высшее руководство поощряло снижение этого уровня примерно до 8%.
- Отсутствие решимости со стороны НПО и групп местной общественности проводить встречи с представителями полиции и правительства для обсуждения процесса реформ в виду высокого уровня взаимного недоверия<sup>94</sup>.

### Реформирование полицейских сил с учетом гендерных аспектов: возможности и полезные советы

- Глубокое изменение существующих в культуре нации гендерных ролей, которое требует изменения институциональных механизмов.
- Разработать последовательный план действий, направленный на осуществление краткосрочных и долгосрочных реформ, призванных обеспечить, чтобы непосредственно достигнутые результаты находились в одном русле с более широкой институциональной реформой.
- Учредить независимый орган контроля над процессом отбора кандидатов и добиться снижения возможности фаворитизма.

## 5.3. Развивающиеся страны

Хотя в развивающихся странах не обязательно осуществляется переход от одной политической системы к другой, полиция зачастую больше обслуживает интересы государства, чем интересы народа. Реформы часто направлены на переход от колониальных или милитаризованных полицейских институтов к более демократическим институтам, призванным служить населению и защищать его. Кроме того, развивающиеся страны страдают от высокого уровня бедности, ограниченных возможностей экономического развития, слабой развитой инфраструктуры и слабых национальных институтов. Все это не может не сказаться на состоянии полицейских организаций.

### Вызовы на пути проведения реформы полицейских сил с учетом гендерных аспектов

- Всеобщее сопротивление мероприятиям по решению проблем гендерного равенства, таких, как равные права женщин и равенство при наборе на службу.
- Хотя в стране существует официальное законодательство, защищающее права человека и равенство женщин, исполнение этих прав затрудняют параллельно существующие государственные, религиозные законы и традиции,

которые ограничивают реализацию законодательных реформ<sup>95</sup>.

- Зачастую сотрудники сил безопасности не предотвращают нападения на гендерной почве, а смотрят на них сквозь пальцы<sup>96</sup>.
- Необходимо уделить внимание отрицательному отношению сотрудников различного ранга к учету гендера в процессе реформ в ситуации, когда им не хватает элементарных ресурсов, таких как ручки и бумага, и когда они считают, что есть более насущные проблемы, требующие разрешения<sup>97</sup>.
- Ограниченные возможности руководства и его слабая заинтересованность в поддержке и реализации реальных перемен с точки зрения учета гендера в процессе реформ.

### Реформирование полицейских сил с учетом гендерных аспектов: возможности и полезные советы

- Гражданские движения, особенно в поддержку недостаточно представленных групп и женщин, набирают силу в обществе, люди имеют более высокую осведомленность о правах человека и выступают за перемены в рамках национальных структур. Они могут выступать за учет гендера в процессе реформ и поддерживать такую политику.
- Расширение доступа к образованию для различных слоев населения, в том числе женщин, которое часто называют обязательным условием для зачисления на службу в полицию.
- Обеспечьте, чтобы процедура подачи заявления на работу в полицию не требовала слишком больших затрат, иначе люди с ограниченными финансовыми возможностями не смогут это сделать.

## 5.4. Развитые страны

В условиях развитых стран реформа полицейских сил часто направлена на оптимизацию эффективности действий полиции и результативность ее реагирования на потребности населения. Для таких развитых стран, как Канада, США и многие европейские страны характерна утрата доверия общественности в свете скандалов, связанных с коррупцией полиции, чрезмерным применением силы, грубым обращением, судебными исками по поводу сексуального насилия и притеснений в рядах самой полиции<sup>98</sup>. В адрес полиции раздаются призывы обеспечить кадровый состав, который бы в большей степени представлял население, которому она служит, а также сосредоточить внимание на превентивных мерах и на схеме охраны правопорядка совместно с представителями местной общественности, при которой полиция более подотчетна в своих действиях.

### Вызовы на пути проведения реформы полицейских сил с учетом гендерных аспектов

- Несмотря на идущие полным ходом кампании по обеспечению многообразия на рабочем месте, зачастую доля лиц из числа недостаточно представленных групп остается низкой, и такие сотрудники полиции могут перенимать доминирующую культуру как средство «прижиться» на службе, что не способствует ни повышению общей культуры, ни улучшению отношений с местным сообществом.
- Неумение привлечь женщин с высокой квалификацией на службу в полицию.
- Некоторое сопротивление соблюдению квот на состав сотрудников или позитивная дискриминация женщин в отдельных странах, где (ошибочно) считается, что «поле для равной игры» уже расчищено.



**Реформирование полицейских сил с учетом гендерных аспектов: возможности и полезные советы**

- В пользу набора и удержания на службе в полиции женщин говорит также и высокая стоимость судебных издержек. В США в среднем мужчина-полицейский обходится налогоплательщикам в 2,5 - 5 раз дороже, чем женщина-полицейский из-за расходов по судебным искам о чрезмерном применении силы<sup>99</sup>.
- Обоснованность проверки физических данных, которая издавна используется для отсева некоторых групп, ставит под сомнение тот факт, что полицейские с большим стажем службы не способны пройти такие испытания, хотя признаются годными для выполнения своих обязанностей<sup>100</sup>.

# 6 Основные рекомендации

## Планирование

1. **Заинтересованность в учете гендерных аспектов и его поддержка со стороны высшего руководства:** для того, чтобы любая инициатива имела длительные последствия с точки зрения изменения ведомственной культуры полицейской организации, необходимо заручиться поддержкой высшего руководства, в том числе найти в его рядах «поборников гендерных реформ».
2. **Анализ гендерных проблем:** разработчики реформ полицейских сил должны понимать суть проблемы «гендер и безопасность» на самом низовом уровне, в том числе знать возможности полиции и местного сообщества в плане осуществления перемен.
3. **Планы действий:** на основе анализа необходимо разработать и реализовать четкий план действий и концепцию реформы с тем, чтобы она вписывалась в решение более широких ведомственных и системных задач.

## Реализация

4. **Нормативные документы и инструкции, которые учитывают гендерные аспекты:** проверить, пересмотреть и создать новые нормативные документы и инструкции, которые учитывали бы потребности мужчин, женщин, юношей и девушек, в том числе инструкции по предупреждению сексуальных домогательств и кодексы профессионального поведения.
5. **Инструкции и инициативы по борьбе с насилием на гендерной почве:** претворить в жизнь инициативы на уровне новых инструкций, организационных изменений и программ, таких, как организация женских полицейских участков или телефонных горячих линий, что повышает качество превентивных мер и мер реагирования на НПП.
6. **Обучение:** реализовать на всех уровнях учебные программы, учитывающие гендерные аспекты, и организовать специальные курсы обучения; это повысит навыки личного состава по расследованию НПП и будет способствовать созданию полицейских организаций, не знающих, что такое дискриминация в собственных рядах, и соблюдающих права человека.
7. **Набор, удержание женщин на службе и обеспечение их карьерного роста:** Пересмотреть порядок набора, удержания и продвижения по службе женщин и других лиц из числа недостаточно представленных групп и приступите к реализации соответствующих реформ и новых инициатив.
8. **Объединения женщин-полицейских:** оказывать помощь объединениям недостаточно представленных групп, которые действуют как центры защиты прав человека, взаимной поддержки, а также обмена опытом и практическими советами о методах выживания и преуспевания в среде полицейского ведомства.

9. **Проверки анкетных данных:** проверять вновь набранных полицейских на предмет их причастности в прошлом к НПП, включая бытовое насилие.
10. **Сотрудничество с другими ведомствами:** работать с представителями органов здравоохранения, юстиции и образования, а также с организациями гражданского общества, включая женские организации, группы лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов, а также с организациями по защите прав детей. Тем самым ваша реформа окажется совместным делом и будет удовлетворять потребностям всех групп населения.

## Мониторинг и итоговая оценка

11. **Информационные кампании:** разработать планы по внутренней и внешней коммуникации, цель которых – обеспечить, чтобы сотрудники полиции и население были осведомлены о реформе, реализуемой с учетом гендерных аспектов, а также о способах подачи жалоб на действия полицейских.
12. **Подотчетность:** организовать внутренние и внешние механизмы мониторинга и привлечения к ответственности отдельных лиц или группы лиц, не соблюдающих требований реформы, проводящейся в масштабах всего ведомства. Особое внимание следует обратить на ответственность за нарушения прав человека, включая НПП.
13. **Контроль со стороны гражданского общества:** учредить структуры, такие как комиссии по связям с полицией и приемные омбудсмена, способствующие осуществлению контроля. Для эффективного проведения мониторинга полицейских организаций группам местной общественности и НПО может понадобиться соответствующая поддержка и обучение.

## 7 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

Commonwealth Human Rights Initiative (Инициатива Содружества в сфере прав человека) - [www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org)

European Network of Police Women (Европейская сеть женщин-полицейских) - [www.enp.nl](http://www.enp.nl)

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами - [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

International Association of Women Police («Международная ассоциация «Женщины-полицейские») - [www.iawp.org](http://www.iawp.org)

International Peace Academy (Международная академия мира) - [www.ipacademy.org](http://www.ipacademy.org)

National Center for Women and Policing (Национальный центр женщин-полицейских) - [www.womenandpolicing.org](http://www.womenandpolicing.org)

Open Society Justice Initiative (Правовая инициатива Открытого общества) - [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

OSCE Strategic Police Matters Unit (Отдел ОБСЕ по стратегическим вопросам деятельности полиции) - [www.osce.org/spmu/](http://www.osce.org/spmu/)

МУНИУЖ ООН - [www.un-instraw.org/en/index.html](http://www.un-instraw.org/en/index.html)

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Marks R.T. and Denham T. **A Roundtable on Police and Gendarmerie Women in Peace Operations: West African Solutions to Gender Mainstreaming Challenges.** Clementsport, Canada, Canadian Peacekeeping Press, 2007. URL: [http://www.peaceoperations.org/web/la/en/fi/708D779C21BD42C98A760EB295B6BD15/get\\_file.asp](http://www.peaceoperations.org/web/la/en/fi/708D779C21BD42C98A760EB295B6BD15/get_file.asp).

**Policy Briefing Paper: Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies.** UN Development Fund for Women, 2007.

O'Neill W.G. **Police Reform and Human Rights.** New York, 2004.

### Практические руководства и пособия

**The VIP Guide: Vision, Innovation and Professionalism in Policing Violence Against Women and Children.** Strasbourg, Council of Europe, 2001.

**Human Rights and the Police: A Workbook for Practice-Oriented Teaching.** Strasbourg, Council of Europe, 1998.

Bayley D.H. **Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it.** Washington, DC, US Department of Justice, 2001.

**Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence Against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual.** International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Police, 1999. URL: <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/Compendium.pdf>.

**Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement.** Los Angeles, National Center for Women and Policing, 2001. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.

**Руководство по демократическим основам полицейской деятельности.** Вена, ОБСЕ, 2008 г. URL: <http://www.osce.org/item/23086.html>.

Hope T. **Responding to Domestic Violence: A Handbook for Police.** Centre for Domestic Violence Prevention and Uganda Police Force, 2007. URL: <http://www.preventgbv africa.org/Downloads/PoliceHandbook.CEDOVIP.pdf>.



## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, p. 20. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.
- 2 См. слово «police» в Oxford English Dictionary. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- 3 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 163.
- 4 Groenwald H. and Peake G. Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation. New York, International Peace Academy, 2004, p. 1.
- 5 Там же, pp. 10-17.
- 6 Neild R. Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America. – In: Citizens Security Monitor, October 2002, p. 1.
- 7 Shahjahan A.S.M. Strengthening Police Reform. – In: Strengthening the Criminal Justice System. Bangladesh, Asian Development Bank, 2006, pp. 30-31.
- 8 Mehta S. Police Reform: An exchange of experiences from South Asia – Roundtable Report. New Dehli, Commonwealth Human Rights Initiative, 23-24 March 2007, p. 5.
- 9 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 10 Oelke S. Security Sector Reform and Gender: Concepts and Points of Entry for Development Cooperation, p. 7. Eschborn, GTZ, 2007. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-ssr-gender-2007.pdf>.
- 11 Crime and Safety. Australia, Australian Bureau of Statistics, 2005. URL: [www.abs.gov.au](http://www.abs.gov.au).
- 12 Statistics on Crime against Women-2005. Women's Self-defense Institute. URL: [www.self-defense-mind-body-spirit.com/statistics/html](http://www.self-defense-mind-body-spirit.com/statistics/html).
- 13 Vlachová. M. and Biason L. Violence Against Women as a Challenge For Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Challenges of Security Sector Governance. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003, p. 16.
- 14 Islamophobia 2007 Hate Crime Survey. New York, Human Rights First, 2007, p. 16.
- 15 Human Rights Commission. Advancing equality for All. – In: Equality Update, February 2006, p. 2.
- 16 It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service. United Kingdom Police Home Office, 2005, p. 4.
- 17 Martin S.E. and Jurik N.C. The Nature of Police Work and Women's Entry Into Law Enforcement. – In: Doing Justice, Doing Gender: Women in Legal and Criminal Justice Occupations. 2nd Edition. Sage Publications, 2006, p. 61.
- 18 Там же, p. 62.
- 19 Osse A. Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists. Amsterdam, Amnesty International Nederland, 2006, p. 90.
- 20 Annual Report 2006. Nicosia, Cyprus Police Research and Development Department, January 2007, p. 13.
- 21 Osse A. Указ. соч., p. 90.
- 22 Kosovo Police. Statistics. Kosovo, Ministry of Internal Affairs, 2006.
- 23 Jamaica Constabulary Force. About the JCF. Police National Computer Centre, 2001.
- 24 Summary report on fulfilment of Government priorities and procedures for the enforcement of the equality of men and women in 2002. Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic, 29 April 2003. URL: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2017/report.pdf>.
- 25 Economic and Social Data Rankings. Female Police Personnel. Dataranking.com, 2002. URL: <http://www.dataranking.com/table.cgi?LG=e&TP=so07-2>.
- 26 Summary of the Evaluation Report on the Activity of the Romanian Police 2005. Romanian Police, 2005, p. 11. URL: <http://www.politiaromana.ro/Enleza/evaluation.htm>.
- 27 Osse A. Указ. соч., p. 90.
- 28 Economic and Social Data Rankings. Указ. соч.
- 29 Reitano J. Police Resources in Canada 2006. Ottawa, Ministry of Industry, November 2006.
- 30 National Police Board. The Swedish Police Service. 2001. URL: <http://www.polisen.se/en/English/Startpage>.
- 31 Horne P. Policewomen: The First Century and the New Era. – In: The Police Chief, 2006, p. 1.
- 32 Personnel. Finnish Police, 2004. URL: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/Pages/2C4D52E77A169459C225702E002D3365>.
- 33 United Kingdom Police Home Office. Указ. соч.
- 34 Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. Los Angeles, National Center for Women and Policing, 2001, p. 22. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.
- 35 Bezuidenhout C. Performance of Female Police Officers in a Male Dominated Environment: Replacing Myth with Reality. Durban, South Africa, Institute for Human Rights & Criminal Justice Studies, Second World Conference, 3-7 December 2001, p. 7.
- 36 Lonsway K. et al. Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies. National Center for Women and Policing, 2003, p. 2.
- 37 Nigeria: Rape – the Silent Weapon. Amnesty International, 28 November 2006. URL: <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR440202006>.
- 38 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 46.
- 39 Там же, p. 47.
- 40 Osse A. Указ. соч., p. 91.
- 41 UN-sponsored meeting calls for more male facilitators in gender training. UN News, June 2006. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23030&cr=gender&Cr1=training>.
- 42 В основу этого плана действий положены рекомендации Проекта полицейского управления г. Оттава по агитации населения к поступлению на службу в полицию (Ottawa Police Outreach Recruitment Project Recommendations). URL: [http://careers-carrieres.ottawapolice.ca/whats\\_new.cfm?article=44](http://careers-carrieres.ottawapolice.ca/whats_new.cfm?article=44).
- 43 Ministry of Foreign Affairs, Foreign Information and Communication. Institutional and Organizational Change. The Hague, March 2002, p. 1.
- 44 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Policy Guidance on Support to Policing in Developing Countries. Swansea, University of Wales Press, 2000, p. 29.
- 45 Ministry of Home Affairs. Police Public Interface: Making it Happen. Proceedings of Seminar at Mumbai, November 2004.
- 46 Protocol Agreement between Wabano Centre for Aboriginal Health and the Ottawa Police Service. Ottawa Police Service, April 2007.
- 47 Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations. New York, UN Development Programme, 2002, p. 13.
- 48 Addressing Gender-based violence in Guyana. Canadian International Development Agency. URL: <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218121448-P6L>.
- 49 Shahjahan A.S.M. Указ. соч., p. 56.
- 50 Measuring Violence Against Women: Statistical Trends 2006. Statistics Canada. URL: <http://www.statcan.ca/english/research/85-570-XIE/2006001/summary.htm>.
- 51 Kandaswamy D. Indian Policewomen Practice Policing and Politicking. – In: Ms. Magazine, Winter 2004. URL: <http://www.ms magazine.com/spring2005/indianpolicewomen.asp>.
- 52 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Указ. соч., p. 27.
- 53 Факондо К., помощник Генерального инспектора полиции Сьерра-Леоне, личное интервью, 2007 г.

- 54 Jubb N. and Izumino W.P. Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper. Texas, Latin American Studies Association, 27-29 March 2003. URL: <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>.
- 55 Там же, п. 6.
- 56 Groenwald H. and Peake G. Указ. соч., п. 1.
- 57 Адаптировано из: Polisar J. and Milgram D. Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies that Work. – In: The Police Chief, October 1998.
- 58 International Crisis Group. Reforming Afghanistan's Police. – In: Asia Report, No. 138, 30 August 2007, p. 11.
- 59 National Center for Women and Policing, Указ. соч., п. 41.
- 60 Там же, п. 94.
- 61 Polisar J. and Milgram D. Указ. соч.
- 62 Bihler M., Alvarado J. and Martines M. Gender and Citizen Security: Regional Training Module. Nicaragua, Complejo Grafico TMC, 2005, pp. 47-48.
- 63 National Center for Women and Policing, Указ. соч., pp. 125-126.
- 64 Там же, п. 86.
- 65 Там же, pp. 135-136.
- 66 Through the eyes of the Victim: Police Training and Domestic Violence in Honduras. UN Population Fund, October 2005.
- 67 Amoo S.G. Case Study of IDRC-Supported Research on Security Sector Reform in Kenya, South Africa, Ghana and Nigeria. Ottawa, International Development Research Centre, 13 February 2006, p. 51.
- 68 International Crisis Group. Указ. соч.
- 69 Haiti: UN supports nationwide police effort to recruit more female officers. UN News Services, 9 August 2007. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23470&Cr=hait i&Cr1>.
- 70 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. 14. URL: [http://www.huntalternatives.org/pages/87\\_inclusive\\_security\\_toolkit.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/87_inclusive_security_toolkit.cfm).
- 71 Nindorera W. and Powell K. Delivering on the Responsibility to Protect: Reforming the Security Sector to Protect the Most Vulnerable. South Africa, Institute for Security Studies, 2006, p. 5.
- 72 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Указ. соч., п. 11.
- 73 Stone C., Miller J., Thornton M. and Trone J. Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era. New York, Vera Institute of Justice, 2005, p. 10.
- 74 Anderlini, p. 31.
- 75 Выступление Ж.-М. Гуехенно на заседании Совета безопасности ООН, посвященном обсуждению документа «О женщинах, мире и безопасности», 23 октября 2007 г., с. 5: S/PV.5766 (только неотредактированная запись).
- 76 Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police. UN Mission in Liberia, 22 January 2007. URL: <http://unmil.org/article.asp?id=1951>.
- 77 Nindorera W. and Powell K. Указ. соч., п. 9.
- 78 Caparini M. and Marenin O. Reflections on Policing in Post-Communist Europe. – In: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, No. 2, 2005, p. 9.
- 79 Osse A., Указ. соч., п. 232.
- 80 National Center for Women and Policing, Указ. соч., п. 74.
- 81 Anderlini and Conaway, p. 5.
- 82 Gender-aware Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): A Checklist. UNIFEM.
- 83 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004, p. 31.
- 84 Stone, Miller, Thornton and Trone, p. 20.
- 85 UN Population Fund. Указ. соч., п. 1.
- 86 Там же, п. 2.
- 87 Там же, п. 17.
- 88 Там же.
- 89 Там же, п. 18.
- 90 Там же.
- 91 Там же, п. 9.
- 92 Caparini M. and Marenin O. Указ. соч., п. 9.
- 93 Beck A. Reflections on Policing in Post-Soviet Ukraine: A Case Study of Continuity. – In: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, No. 2, 2005.
- 94 Ministry of Home Affairs. Указ. соч., п. 5.
- 95 GTZ. Указ. соч., п. 8.
- 96 Там же, п. 9.
- 97 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Указ. соч., п. 12.
- 98 Lonsway. Указ. соч., п. 2.
- 99 Там же, п. 4.
- 100 Там же.





# Гендер и реформирование полицейских сил

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендерные аспекты важно учитывать при реформировании полицейских сил?

Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по реформированию полиции

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформирование 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 реформу полицейских сил, а также информация о 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 гендерные аспекты важно учитывать при реформировании полицейских сил?

**Реформирование полицейских сил** – это преобразование или изменение полицейской организации в профессиональную и подотчетную полицейскую службу, осуществляющую правоохранительную деятельность с учетом потребностей местных сообществ<sup>1</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.

### Эффективное обеспечение безопасности для мужчин, женщин, девушек и юношей

- Поскольку полиция отвечает за поддержание общественного порядка и защиту населения, она обязана осознавать все различные формы преступлений и угроз безопасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, девушки и юноши, предупреждать их и реагировать на них.
- Насилие на гендерной почве (НГП), включая бытовое насилие, торговля людьми и сексуальные нападения относятся к наиболее опасным угрозам безопасности человека во всем мире. Для того, чтобы иметь возможность эффективно реагировать на НГП, рассматривать жалобы и расследовать такие преступления, сотрудники полиции должны пройти соответствующее обучение.

### Репрезентативная полицейская служба

- Создание полицейской службы, в чьих рядах представлены все группы сообщества, которому она призвана служить – с точки зрения этнической, половой, религиозной, языковой, племенной принадлежности – повышает в глазах общественности веру в нее, доверие к ней и законность статуса такой службы.
- Репрезентативную полицейскую службу отличает более высокая оперативная эффективность за счет того, что в ее распоряжении находится широкий набор умений, опыта, образования и культурных традиций, который максимально повышает ее способность находить локальные решения для локальных проблем<sup>2</sup>.
- Женщины часто привносят в работу полиции определенный набор навыков и сильных сторон – в том числе умение разрядить чреватые насилием ситуации, свести до минимума применение силы, а также использовать свои развитые навыки общения<sup>3</sup>. В некоторых ситуациях женщины-полицейские необходимы в операциях по оцеплению и обыску женщин, для расширения сети сбора разведывательной информации, а также для оказания помощи жертвам НГП.
- Доля мужчин в полицейских службах всего мира в настоящее время неоправданно высока. Следовательно, необходимо предпринять специальные меры для повышения набора женщин на службу в полицию, удержания их на службе, а также для обеспечения их карьерного роста в полиции.

### Свободная от дискриминации и содействующая соблюдению прав человека полицейская служба

- Ликвидация случаев дискриминации и нарушений прав человека, включая НГП, таких, как сексуальные домогательства и изнасилования, совершаемых личным составом полиции в отношении



Исследование, проведенное в 2003 г. в нескольких странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Никарагуа, Перу и Уругвай), показало, что по структуре все ЖПУ отличаются друг от друга и обслуживают различные сегменты населения в зависимости от конкретной страны и ее уголовного законодательства. Несмотря на различия, у всех ЖПУ есть следующие основные характеристики:

- Большинство участков нацелены на борьбу с семейным или бытовым насилием в отношении женщин, юношей и девушек.
- Их услуги оказываются в сотрудничестве с государственными и негосударственными организациями.
- К числу оказываемых полицией услуг относятся: разбор жалоб, проведение расследования и посредничество при заключении соглашений при участии социальных работников.
- В ЖПУ служат исключительно женщины.
- Услуги самых различных специалистов оказываются бесплатно.

#### Задачи ЖПУ:

- Защита женщин от угроз их безопасности.
- Обеспечение доступа к юридической, медицинской и психологической помощи, которую сами пострадавшие, чаще всего – бедные люди, в противном случае получить не могут.
- Привлечение внимания к гендерным аспектам безопасности вообще.
- Оказание помощи в осуществлении надлежащего государственного управления посредством организации непрерывного сотрудничества между женскими движениями и НПО, полицией и, в некоторых случаях, государственными женскими структурами в области оказания услуг, координации и управления.
- Сбор данных о преступлениях, которыми занимаются специализированные подразделения ЖПУ.

гражданских лиц и коллег, будет способствовать созданию эффективной и плодотворной рабочей обстановки.

- Дискриминационные установки сотрудников полиции могут служить препятствием для равного доступа к услугам полиции. Во многих странах женщины сообщают об отсутствии сочувствия со стороны полиции и ненадлежащем расследовании случаев насилия на гендерной почве<sup>4</sup>. Профессионализм полиции и доступ к ее услугам можно повысить за счет учета гендерных аспектов в нормативных документах, правилах, а также за счет повышения уровня компетентности полицейских.

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

Интеграция гендера в реформу полицейских сил необходима не только с целью повышения оперативной эффективности, но и с точки зрения соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, 1979 г.).
- Пекинская декларация и платформа действий (1995 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 реформу полицейских сил

### Анализ

- Проведите гендерный анализ или аудит документации, направленный на какой-либо из гендерных аспектов, таких как набор женщин на службу в полицию, распространенность случаев сексуальных домогательств или реагирование на бытовое насилие.

### Нормативные документы, правила и инструкции, составляемые с учетом гендерных аспектов

- Разработайте и внедрите конкретные правила/инструкции по расследованию случаев НГП, преследованию виновных и оказанию помощи жертвам.
- Примите кодексы профессионального поведения и нормативные документы, которые учитывают гендерные аспекты и направлены против дискриминации, сексуальных домога-

тельств и насилия со стороны сотрудников полиции, а также механизмы приема жалоб для рассмотрения внешних и внутренних заявлений.

- Проверяйте новобранцев на предмет причастности к НГП, включая случаи бытового насилия.
- Внедрите системы поощрений для полицейских за учет гендерных аспектов в оперативной работе и соблюдение прав человека.
- Проверьте рабочие стандарты, правила и инструкции таких структур, как:
  - Действующие объединения женщин-полицейских и другие объединения сотрудников полиции (для того, чтобы оценить текущее состояние дел и выяснить, какие реформы нужны).
  - Комиссии по связям между полицией и общественностью, организации гражданского общества, включая женские группы и лиц, переживших насилие (для того, чтобы выяснить, какие реформы нужны, и убедиться, что их правила и инструкции соответствуют потребностям местного сообщества).

### Женские полицейские участки/подразделения по борьбе с бытовым насилием

- Обдумайте возможность организации женских полицейских участков (ЖПУ) или специальных подразделений по борьбе с НГП, что повысит количество подаваемых жалоб и улучшит показатели реагирования полиции на НГП (см. рамку 1).

### Гендерное обучение

- Введите гендерные аспекты в базовую программу обучения всех сотрудников полиции, включая гражданский персонал.

В Либерии ООН и правительство Либерии учредили Программу поддержки обучения женщин-кандидатов для набора в Национальную полицию Либерии (НПЛ). Ускоренная программа обучения рассчитана на то, чтобы поднять образование заинтересованных женщин до уровня выпускников средней школы, что позволит им претендовать на поступление в НПЛ. На церемонии открытия программы Специальный представитель Генерального секретаря ООН Алан Досс выступил с обращением к молодым женщинам Либерии, заявив: «Это дает вам не только возможность повысить уровень своего образования, но, если вы успешно сдадите экзамен, вы сможете вступить в НПЛ и тем самым принесете перемены в жизнь своей страны, особенно в жизнь ее женщин».

- Обеспечьте обязательное и комплексное обучение всех сотрудников полиции по учету гендерных аспектов и недопустимости сексуальных домогательств.
- Организуйте углубленное обучение на курсах повышения квалификации по конкретным темам, связанным с гендерными аспектами, таким как опрос жертв торговли людьми и правила реагирования на случаи бытового насилия, насилия в отношении геев и лесбиянок, жестокое обращение с детьми и сексуальные нападения.

### Набор женщин в полицию, удержание их на службе и обеспечение их карьерного роста

- Обдумайте возможность установления стратегических целей по набору и удержанию женщин на службе.
- Обновите регламентирующие документы и правила, чтобы убедиться, что они обеспечивают привлечение полного спектра квалифицированных кандидатов, в том числе из недостаточно представленных групп (см. рамку 2).
- Обновите должностные инструкции, чтобы они точно отражали навыки, необходимые для современного полицейского.
- Пересмотрите нормативные документы по управлению персоналом и модифицируйте их таким образом, чтобы они не допускали дискриминации, учитывали гендерные аспекты и интересы семей сотрудников.
- Учредите объединения женщин-полицейских и программы наставничества.
- Пересмотрите стандарты оценки качества работы и критерии для повышения по службе на предмет устранения дискриминационных положений. Внедрите систему оценки по фактическим результатам работы.
- Обеспечьте равный доступ к обучению для повышения по службе.

### Контроль со стороны гражданского общества и сотрудничество с ним

- Обдумайте возможность организации охраны порядка с привлечением местной общины. Это эффективная стратегия обеспечения безопасности в сотрудничестве с местным сообществом, в том числе с такими организациями гражданского общества, как женские группы (например, посредством организации совместного обучения и патрулирования территории).
- Установите системы перенаправления жертв с тем, чтобы полиция могла помочь им обращаться за помощью к общественным службам, включая женские организации.
- Создайте или укрепите механизмы гражданского контроля, такие как общественные комиссии по связям с полицией, в целях повышения общественного доверия и организации официальных каналов связи между полицией и местной общиной.
- Развивайте возможности организаций гражданского общества по эффективному мониторингу действий полиции на предмет нарушения прав человека.

#### Кроме того, в части 2 вы найдете...

- Образец плана действий по реализации гендерной реформы.
- Образец протокольного соглашения между полицией и группой местной общественности.
- Примеры передового опыта по противодействию НГП.
- Перечни проверочных вопросов для организации охраны порядка с участием общественности и учетом гендерных аспектов.
- Полезные советы по проведению анализа качества рабочей среды.
- Перечень проверочных вопросов по разработке должностной инструкции.
- Стратегии набора, удержания и продвижения по службе женского персонала.
- Перечень проверочных вопросов по нормативным документам в отношении случаев сексуальных домогательств.

## Проблемы и возможности постконфликтного периода

Зачастую постконфликтные страны отличает высокая степень нестабильности при росте некоторых форм насилия. Их полицейские службы могут находиться на грани полного коллапса, или, в виду ее участия в конфликте, легитимность полиции может стоять под вопросом. Часто бывает необходима срочная системная реформа полицейских сил, в том числе для ликвидации высокого уровня НГП, характерного для постконфликтных ситуаций.

### Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Нередко полиция совершала против местного населения преступления с применением насилия, включая изнасилования и сексуальные нападения, что ведет к повышенному уровню недоверия со стороны общества. В таких ситуациях набор женщин в ряды полиции может быть затруднен, а заявления по поводу НГП обычно подаются неохотно.
- Полицейские институты часто с подозрением относятся к организациям гражданского общества и не выказывают особого желания сотрудничать с ними.
- Национальная полиция часто работает в трудных условиях без специального оснащения и при мизерной зарплате; притом, что от нее все равно требуют исполнения постоянно меняющихся полномочий, что ведет к нежеланию направлять основное внимание на реформу или на учет гендерных аспектов.
- Заинтересованность в реформировании полиции с учетом гендерных аспектов падает по мере роста уровня преступности, когда полиция вынуждена возвращаться к методам репрессий в борьбе с преступностью, что ставит некоторые группы общества в неравноправное положение.
- Национальная полиция - не единственный субъект охраны порядка: реформу сектора безопасности с учетом гендерных аспектов следует распространить и на частные охранные фирмы, военизированные формирования и вооруженные негосударственные структуры.

### Возможности учета гендерных аспектов

- На процесс реформ может повлиять международное внимание и финансовая поддержка, которые заставляют придавать

#### Рамка 3

#### Сьерра-Леоне: подразделения поддержки семьи

Сьерра-Леоне прошла через длившийся десятилетие конфликт, в котором НГП составляли одну из стратегий военных действий. Женщин и девушек подвергали похищениям, эксплуатации, изнасилованиям, увечьям и пыткам. Проведенное правозащитной организацией «Хьюман райтс вотч» (ХРВ) исследование показало, что в период с 1998 по 2000 год, помимо того, что они стали жертвами военных преступлений, 70% опрошенных женщин сообщили, что подвергались избиениям со стороны своих партнеров-мужчин, а 50% силой принуждались к половым сношениям. Наряду с этими противоправными действиями в стране возникла атмосфера замалчивания НГП. Исследование показало, что 60% опрошенных сотрудниками ХРВ женщин считали, что женщины заслуживают избиения со стороны своих мужей, и с этими представлениями еще предстоит бороться.

По мере того, как атмосфера замалчивания стала рассеиваться, все больше раздавались голоса о том, что выжившим жертвам преступлений необходимо обеспечить возможность заявлять в полицию о преступлениях, предоставлять временные убежища, медицинскую, психологическую, а также юридическую помощь. Однако у полиции бытовало критическое отношение к жертвам сексуального насилия, в результате чего многие женщины не хотели обращаться в полицию с заявлениями о преступлениях. Реагируя на эту ситуацию, в 2001 году правительство учредило первое подразделение помощи семье, в задачу которого входило расследование случаев физических и сексуальных нападений, а также жестокого обращения с детьми. Кроме того, сотрудники полиции проходили обучение методам работы со случаями бытового и сексуального насилия.

большее значение потребностям не только мужчин, но и женщин, особенно когда международные силы гражданской полиции выступают в качестве образца для подражания.

- Изменение гендерных ролей и социальных структур дают большему числу женщин пищу для размышлений на предмет выбора службы в полиции в качестве профессии.
- Масштабная реформа полицейских сил дает возможность поставить такие цели, как набор на службу женщин, организация проверки новобранцев на предмет причастности к НПП, а также учет гендерных аспектов в новых нормативных документах и правилах, в программах оперативной работы и в учебных программах.
- Количество женщин, желающих поступить на службу в полицию, может увеличиться – в том числе среди женщин, которые являются главой и кормильцем семьи, а также среди бывших комбатантов.
- Высокий уровень НПП в конфликтных и постконфликтных ситуациях может стать стимулом для организации специализированных подразделений по борьбе с насилием в отношении женщин и детей – как в Афганистане, Либерии и Сьерра-Леоне (см. рамку 3).

## ? Вопросы по реформированию полиции

Одним из лучших способов определить точки входа в программу, преимущества и недостатки интеграции гендерных аспектов в реформирование полицейских сил является анализ ситуации. Ниже приводятся примерные вопросы по гендерным аспектам, которые следует использовать в процессе анализа реформы полицейских сил, мониторинга и итоговой оценки результатов реформ.

- Приняты ли стандарты оперативной работы, нормативные документы, инструкции или иные механизмы, которые определяют применяемые полицией меры в отношении НПП?
- Приняты ли кодексы профессионального поведения, учитывающие гендерные аспекты, а также комплексные нормативные документы по борьбе с сексуальными домогательствами? Обеспечивается ли их применение? Осуществляется ли мониторинг их применения?

## Дополнительная информация

### Ресурсы

**Handbook for Police Responding to Domestic Violence: Promoting Safer Communities by Integrating Research and Practice.** Centre for Children and Families in the Justice System, 2004.

**The VIP Guide: Vision, Innovation and Professionalism in Policing Violence Against Women and Children.** Council of Europe, 2001.

**Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence Against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual.** International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Police, 1999.

**Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement.** National Center for Women and Policing, 2001.

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

**Gender Sensitive Police Reform in Post-Conflict Situations – a policy briefing paper.** UNIFEM/UNDP, 2007.

### Организации

Commonwealth Human Rights Initiative (Инициатива Содружества в сфере прав человека) - [www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org)

European Network of Police Women (Европейская сеть женщин в полиции) - [www.enp.nl](http://www.enp.nl)

International Association of Women Police («Международная ассоциация «Женщины-полицейские») - [www.iawp.org](http://www.iawp.org)

National Center for Women and Policing (Национальный центр женщин-полицейских) - [www.womenandpolicing.org](http://www.womenandpolicing.org)

- Можно ли считать адекватным гендерное обучение, предоставляемое сотрудникам полиции?
- Созданы ли механизмы рассмотрения внутренних и внешних жалоб, и легко ли ими воспользоваться? Имеется ли омбудсмен, который может принимать жалобы на сексуальные домогательства, дискриминацию или насилие?
- Создан ли какой-либо орган гражданского контроля – например, общественная комиссия по связям с полицией? Занимается ли он мониторингом случаев НПП и дискриминации?
- Каково количество и звания сотрудников полиции обоего пола?
- Приняты ли меры для повышения набора, удержания и повышения по службе женщин-полицейских, а также лиц из числа других недостаточно представленных групп? Нет ли признаков дискриминации в существующем порядке набора на службу в полицию? Получают ли женщины-полицейские равную зарплату и компенсации?
- Имеют ли мужчины и женщины, проживающие в городских и сельских поселениях, доступ к услугам полиции?
- Реализуются ли программы или проекты охраны правопорядка совместно с группами местной общественности?

1 Groenwald H. and Peake G. *Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation.* New York, International Peace Academy, 2004, p. 1.

2 It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service. United Kingdom Police Home Office, 2005, p. 4. URL: [http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational\\_Benefits\\_Leaflet.pdf](http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational_Benefits_Leaflet.pdf).

3 Lonsway K. et al. *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies.* National Center for Women and Policing, 2003.

4 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 46.

5 Jubb N. and Izumino W.P. *Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper.* Texas, Latin American Studies Association, 27-29 March 2003. URL: <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>.

6 Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police. UN Mission in Liberia, 22 January 2007. URL: <http://unmil.org/article.asp?id=1951>.

Open Society Justice Initiative (Правовая инициатива Открытого общества) - [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

OSCE Strategic Police Matters Unit (Отдел ОБСЕ по стратегическим вопросам деятельности полиции) - [www.osce.org/spmu](http://www.osce.org/spmu)

ЮНИФЕМ - [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

### 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 подготовила Анна Корнеева (МУНИУЖ ООН) по материалам части 2 (автор – Тара Денэм).



# Гендер и военная реформа

Шерил Хендрикс и Лорин Хаттон





# Гендер и военная реформа

Шерил Хендрикс и Лорин Хаттон



## Об авторах

Шерил Хендрикс и Лорин Хаттон (Институт исследований в области безопасности).

Институт исследований в области безопасности (ИИБ), ведущий африканский исследовательский центр по проблемам безопасности человека, исповедует широкий подход к проблеме безопасности, учитывая изменчивый характер и источники угроз, встающих на пути развития человечества. В течение последних нескольких лет ИИБ ведет интенсивную совместную работу с рядом субрегиональных организаций, используя их также в качестве посредников. ИИБ продолжает расширять контакты с другими группами гражданского общества (главным образом, с НПО) и международными сетями – особенно в рамках собственных исследований по вопросам контроля над вооружениями, по сотрудничеству с оборонным сектором, по борьбе с коррупцией и по региональным проектам. В целом ИИБ сейчас направляет свою деятельность на развитие потенциала высшего руководящего звена. Кроме того, институт ведет сотрудничество с государственными институтами африканских государств на национальном, региональном и континентальном уровнях.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по данной части пособия: Алисон Бейлс, Хелене Каррейрас, Гуиньайи Дзинеса, Полу Хайгейту, Дарко Станчичу, МУНИУЖ ООН, Иоганне Валениус, Гуго де Вризу, Марку Уайту и Донне Уинслоу. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и военная реформа» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность Министерству иностранных дел Норвегии за помощь в издании настоящего справочного пособия. Мы также благодарим БДИПЧ ОБСЕ за поддержку в подготовке этой части справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP, John Moore, 1998.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. В чем состоит военная реформа?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему учет гендера важен при проведении военной реформы?</b>	<b>3</b>
3.1. Учет различных потребностей безопасности, существующих в обществе . . . . .	3
3.2. Учет постоянно меняющегося характера потребностей оборонного сектора . . . . .	3
3.3. Повышение боеспособности . . . . .	4
3.4. Обеспечение репрезентативности состава вооруженных сил и органов безопасности . . . . .	5
3.5. Усиление демократического, гражданского контроля над вооруженными силами . . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в военную реформу</b>	<b>7</b>
4.1. Интеграция гендера на политическом уровне военной реформы. . . . .	7
4.2. Интеграция гендера на экономическом уровне военной реформы . . . . .	11
4.3. Интеграция гендера на институциональном уровне . . . . .	12
4.4. Интеграция гендера на социальном уровне военной реформы . . . . .	17
<b>5. Интеграция гендерных аспектов в военную реформу в конкретных условиях</b>	<b>17</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	17
5.2. Переходные страны . . . . .	18
5.3. Развитые страны . . . . .	19
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>22</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>23</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АНК</b>	Африканский Национальный Конгресс
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт
<b>ВВС</b>	Военно-воздушные силы
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ВМФ</b>	Военно-морской флот
<b>ВС</b>	Вооруженные силы
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ДРК</b>	Демократическая Республика Конго
<b>ИИБ</b>	Институт исследований в области безопасности
<b>КЛДЖ</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>МО</b>	Министерство обороны
<b>МОНУК</b>	Миссия ООН в Демократической Республике Конго
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НИИ</b>	Научно-исследовательский институт
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ПВН</b>	Подразделение военных наблюдателей
<b>РДР</b>	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>САДК</b>	Сообщество по вопросам развития юга Африки
<b>САНДФ</b>	Силы национальной обороны Южной Африки
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ЮАР</b>	Южно-Африканская Республика
<b>ЮНИФЕМ</b>	Женский фонд ООН
<b>ЮНИФИЛ</b>	Временные силы ООН в Ливане
<b>ЮНМИЛ</b>	Миссия ООН в Либерии
<b>ЮНМИС</b>	Миссия ООН в Судане
<b>ЮНОКИ</b>	Операция ООН в Кот-д'Ивуар
<b>EUFOR</b>	Международные силы Европейского Союза

# Гендер и военная реформа

## 1 Введение

Реформирование сектора безопасности (РСБ) – важный компонент укрепления мира, безопасности и развития. Ключевым направлением РСБ является реформирование оборонного сектора как одной из важнейших структур безопасности страны. Обеспечение гендерного равенства и многообразия персонала в оборонном секторе повышает репрезентативность состава сил обороны, снижает уровень дискриминации в их рядах, а также ведет к улучшению боеготовности сектора безопасности в целом.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

Цель настоящей части пособия – разъяснить взаимосвязь между проблемами гендера и оборонными структурами, а также обратить внимание на ряд практических мер, которые могут способствовать преобразованию оборонного сектора в демократический, репрезентативный субъект сектора безопасности. Читателям следует иметь в виду два момента. Во-первых, единой процедуры под названием «военная реформа» не существует, так как особенности такой реформы в каждом государстве определяют сугубо национальные потребности перемен, внутривластная и внешнеполитическая обстановка, а также стратегические задачи, стоящие перед данным государством. Во-вторых, особенности военной реформы в любых обстоятельствах зависят от конкретных отношений между вооруженными силами, обществом и государством.

Настоящая часть пособия предназначена для специалистов-практиков в области РСБ и лиц, ответственных за формирование политики. В связи с тем, что военная реформа требует участия политического руководства, цель настоящей части пособия состоит также и в том, чтобы показать лицам, ответственным за принятие и реализацию политических решений, важность учета гендерной концепции в ходе реформ. Поэтому речь здесь пойдет не только о технических аспектах военной реформы (таких, как пересмотр военной доктрины и процедуры набора на военную службу), но и о проблемах, которые носят более политический характер – таких, как гражданский контроль над сектором обороны. Участники современного международного дискурса в большинстве своем признают и отстаивают необходимость внедрения местной инициативы в процесс РСБ. Следовательно, к целевой аудитории настоящей части пособия относятся субъекты деятельности национального масштаба – сотрудники министерств, оборонных структур, НИИ, а также активисты гражданского общества. Данная часть пособия содержит анализ процессов военной реформы, а также описание методов интеграции женщин в систему вооруженных сил и оборонных структур. Кроме того, она указывает направления, по которым следует вести агитационно-пропагандистскую деятельность и мобилизацию гражданского общества в целях установления демократического контроля над вооруженными силами.

Настоящая часть включает следующие разделы:

- Введение в военную реформу.
- Обоснование необходимости учета гендерных аспектов как фактора повышения качества военной реформы.
- Практические меры по интеграции гендера в программы военной реформы.
- Характеристика конкретных проблем интеграции гендера в военную реформу в условиях постконфликтных, переходных, и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

## 2 В чем состоит военная реформа?

По мере укрепления международного консенсуса в отношении расширенного определения понятия «национальная безопасность» и принятия новой парадигмы безопасности, сектор обороны трактуется в качестве компонента «более обширной семьи структур безопасности»<sup>1</sup>. Если же рассматривать сектор обороны в плане анализа его реформирования, то он включает следующие составные части: вооруженные силы (армия, флот, ВВС, военизированные формирования и резерв), военную разведку, соответствующее министерство обороны и ведомства исполнительной власти, в обязанности которых входит управление силами безопасности и мониторинг их деятельности (советы национальной безопасности и главный финансовый инспектор), законодательный орган власти, структуры военной юстиции и структуры гражданского контроля (такие, как военные омбудсмены и генеральные инспекторы), а также гражданское общество. В постконфликтных ситуациях особое значение также приобретают нестатутарные вооруженные формирования, когда возникает необходимость провести демобилизацию и (или) интеграцию негосударственных вооруженных групп.

Военная реформа означает такое преобразование оборонного сектора данного государства, по итогам которого его институты попадают под гражданский контроль, соблюдают принципы подотчетности и надлежащего управления, поддерживают численность вооруженных сил в отвечающем реальным потребностям государства размере, имеют репрезентативный состав с точки зрения гендера, этнической принадлежности военнослужащих и иных факторов, обучены и оснащены в соответствии с данной стратегической обстановкой (которая может предусматривать необходимость участия в миротворческих операциях), а также соблюдают положения международного права, тем самым способствуя достижению целей данного государства и международного сообщества в области обеспечения мира и безопасности. Следовательно, военная реформа требует применения многостороннего под-

хода, нацеленного на поиск оптимальной структуры вооруженных сил, обеспечивающей повышения их эффективности. В то же время она должна обеспечивать развитие и сохранение профессиональных, сбалансированных и современных сил национальной обороны, в состав которых входят представители всех групп населения данной страны. Кроме того, военная реформа должна претворить в жизнь политику государства в области национальной обороны и принципы отношений между вооруженными силами и обществом. Причем следует, чтобы в результате решения этих задач вооруженные силы завоевали себе репутацию профессиональной и надежной структуры как внутри страны, так и на международном уровне<sup>2</sup>.

Комитет Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития выделяет следующие основные вопросы военной реформы<sup>3</sup>:

- Установление демократического контроля над политикой в области обороны и вооруженными силами, включая принятие соответствующих положений конституции и законодательства, а также контроль и руководство со стороны гражданского общества.
- Укрепление процедур анализа угроз безопасности и наращивание потенциала по ликвидации таких угроз.
- Четкое разделение функций и сфер ответственности с полицией в рамках задач внутренней безопасности.
- Применение комплексных подходов к формированию политики, к военным расходам, к планированию людских ресурсов и управлению военными объектами, силами и средствами.
- Поощрение дискуссий гражданского общества и обеспечение осведомленности граждан о военной реформе и их участия в решении связанных с нею проблем.
- Содействие реформированию системы обучения военнослужащих и продвижения их по службе, а также разработке планов трудоустройства демобилизуемых военнослужащих.
- Содействие политике по обеспечению этнического и социального равновесия и равных возможностей в оборонном секторе.
- Укрепление региональных договоров в области военного сотрудничества, мер укрепления доверия, контроля над распространением вооружений и разоружения.

Как правило, в мирных и стабильных государствах военная реформа проводится периодически и заключается в пересмотре и перестройке сил обороны в соответствии с изменениями особенностей рисков и угроз для данного государства или в связи с назревшей политической необходимостью перемен. Глубина реформы, главным образом, определяется исходя из масштабов перемен, необходимых для повышения адекватности, контролируемости, соответствия возможностям государственного бюджета и достаточности вооруженных сил с учетом существующей стратегической обстановки. В некоторых государствах этих целей можно достичь с помощью разрозненных мер, таких как изменение военной доктрины и структуры вооруженных сил.

Однако во многих постконфликтных странах военная реформа требует реорганизации всей системы безопасности, создания механизмов гражданского контроля, построения легитимных государственных институтов и базовых структур вооруженных сил. Нередко в таких странах вооруженные силы полностью подчинялись какой-либо этнической группировке или находились под влиянием одной партии. Кроме того, гражданская война обычно приводит к возникновению других вооруженных группировок и нештатных воору-

женных формирований. Следовательно, в постконфликтных странах военная реформа чаще всего проводится в виду необходимости создания единых, репрезентативных, внепартийных вооруженных сил как элемента более широких процессов формирования нации и упрочения мира. Проблемы, встающие перед авторами такой масштабной реформы, обычно прежде всего связаны с отсутствием необходимого потенциала, нехваткой людских и финансовых ресурсов, а также с необходимостью обеспечить равновесие между чисто военной властью и системой гражданского контроля в обстановке, когда государственные институты слабы и часто не обладают достаточной легитимностью.

Смысл военной реформы состоит не только в изменении структуры управления или организационной структуры. Она, безусловно, связана с изменением соотношения сил и нередко проводится в политизированной и чрезвычайно напряженной обстановке. Она часто означает сокращение полномочий сотрудников сектора безопасности и необходимость установления компромисса между полномочиями и эффективностью военных структур с одной стороны и демократическими требованиями об обеспечении гражданского контроля и надзора за ними – с другой. Административное оформление и жизнеспособность военной реформы можно обеспечить лишь путем изменения представлений, ментальности и образа действий субъектов сектора безопасности. Добиться этого можно, например, организовав программы гражданского воспитания, разъяснительные кампании о преимуществах учета гендерной концепции и обеспечения многообразия на рабочем месте, меры по повышению компетентности сотрудников, а также за счет установления эффективных механизмов контроля. Самая сложная задача, которую должен решить успешная военная реформа, заключается не столько в определении адекватной численности вооруженных сил и отвечающей ситуации военной доктрины, сколько в обеспечении общенационального консенсуса по вопросам безопасности, а также в изменении поведения военнослужащих по отношению к безопасности государства и к его населению.

Военная реформа способствует повышению боеготовности вооруженных сил. Перестройка вооруженных сил и оборонных структур производится в соответствии с требованиями геополитических условий и стратегической обстановки, в которых находится данное государство. Следовательно, производится сокращение избыточных военных расходов. Основная же задача заключается в создании профессиональных сил обороны, действующих в легальной обстановке и под контролем демократических структур. Самое важное достижение военной реформы – обеспечение услуг в области безопасности структурами национальной обороны, которые подчиняются тем же нормам и принципам, что и остальные государственные ведомства, причем эти услуги приемлемы по затратам и достаточны для удовлетворения потребностей безопасности государства и его граждан.

Так как военная реформа обычно связана с изменением культуры, политики, структуры, поведения, управления, полномочий и систем контроля военного ведомства, для ее осуществления необходимо наличие преданного делу, заинтересованного руководства, политической воли, обеспечения гласности и проведения консультаций. Следовательно, процесс реформ дает шанс для осуществления демократических преобразований в вооруженных силах, для повышения их репрезентативности с точки зрения представления и понимания ими национальной культуры и общества, а также с точки зрения реагирования на его потребности.



## 3 Почему учет гендера важен при проведении военной реформы?

*«Почему необходима интеграция гендера в систему безопасности? Во-первых, потому, что комплексный гендерный подход и гендерное равенство относятся к обязательным требованиям мирового сообщества... Во-вторых, потому, что важно использовать возможности всего человечества, а не одной лишь его половины: качество принимаемых решений всегда выше, если в них участвуют и мужчины, и женщины. Наконец, с практической точки зрения учет и интеграция гендерной концепции имеет «оперативно-стратегическое значение» как фактор повышения действенности и эффективности».*

Гиджи Гиа, «The importance of gender in ESDP» (Значение учета гендера в европейской политике по обороне и безопасности)<sup>4</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» обозначает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>5</sup>.

См. «Гендер и реформирование сектора безопасности»

Как указано выше, задача военной реформы состоит в пересмотре концепции безопасности и в модернизации сил и структуры обороны в соответствии с потребностями государства и его граждан в области безопасности. Причем следует, чтобы в ходе решения этой задачи соблюдались такие принципы демократии, как репрезентативность, подотчетность и прозрачность. Следует, чтобы состав сил обороны демократического государства отражал состав того общества, которое они призваны защищать – включая защиту таких основополагающих ценностей, как гражданство и равенство. В свою очередь, более сбалансированный гендерный состав вооруженных сил способствует повышению их сплоченности и боеспособности во все более усложняющихся операциях по поддержанию мира.

Вместе с тем, важно отметить, что, хотя служба женщин в вооруженных силах способствует обеспечению гендерного баланса, сам по себе этот факт не гарантирует учета гендерных аспектов при проведении военной реформы. Учет гендерной концепции в военной реформе не измеряется количественными показателями. Он возможен лишь при ответе на следующие вопросы: для кого обеспечивается безопасность, и какими методами это делается. Пособие Программы развития ООН «Gender Mainstreaming in Practice: A Handbook» (Практика систематического учета гендерной концепции) так

определяет цели учета гендерной концепции в институтах сектора обороны и вооруженных сил:

- Ликвидация дискриминации в институтах обороны и вооруженных сил, которая существует исключительно на гендерной почве.
- Интеграция гендерной концепции в исследования, политику и практику институтов оборонных структур и вооруженных сил<sup>6</sup>.

Систематический учет гендерной концепции в оборонном секторе обогатит его оперативные возможности опытом, знаниями и интересами не только мужчин, но и женщин, а, кроме того, станет инструментом для переосмысления процесса формирования политики, ее реализации и итоговой оценки ее результатов<sup>7</sup>.

Ниже приводится лишь несколько направлений, по которым учет гендерных аспектов в ходе военной реформы повышает ее эффективность в достижении поставленных целей и приоритетов:

- Учет различных потребностей безопасности, существующих в обществе.
- Учет постоянно меняющихся характера и потребностей оборонного сектора.
- Повышение боеготовности.
- Обеспечение репрезентативности состава вооруженных сил.
- Усиление демократического, гражданского контроля над вооруженными силами.

### 3.1. Учет различных потребностей безопасности, существующих в обществе

Военная реформа должна обеспечить действенный учет потребностей всех слоев общества. Потребности людей в безопасности различны и зависят от таких факторов, как пол, возраст, состояние здоровья, сексуальная ориентация, материальное положение, статус гражданства, этническая и религиозная принадлежность. Во всем мире серьезной угрозой безопасности личности по-прежнему остается насилие на гендерной почве (НГП). По свидетельству авторов Мейнттиса, Пиллэй и Туршен, для женщин прекращение конфликта не означает и прекращения насилия над ними: с окончанием боевых действий случаи НГП нередко не прекращаются, а даже усиливаются<sup>8</sup>. Следовательно, одной из первоочередных задач в повестке дня военной реформы, проводимой с учетом гендерных аспектов, должно стать обеспечение защиты женщин как во время конфликта, так и после его завершения. Мужчины также становятся жертвами насилия на гендерной почве в таких формах, как массовые убийства по половому признаку, насильственный набор в вооруженные силы, изнасилования и групповое насилие. Следует, чтобы вооруженные силы действительно учитывали все эти факторы и принимали против них меры не только в зонах конфликта, но и во всех остальных аспектах своей деятельности.

### 3.2. Учет постоянно меняющегося характера потребностей оборонного сектора

Со времен Второй мировой войны характер боевых действий претерпел значительные изменения: физическая сила теперь играет не такую заметную роль на поле боя; большее значение приобрело применение техники и боевых навыков, наличие

которых не зависит от гендерной принадлежности. Кроме того, 95% происходящих в настоящее время в мире конфликтов – это войны между отдельными провинциями страны или гражданские войны<sup>9</sup>.

Это внесло изменения в задачи, военно-стратегическую концепцию и структуру национальных вооруженных сил, которые сейчас тратят меньше времени и ресурсов на защиту собственных рубежей, чем на участие в международных миротворческих операциях. Характер миротворческих операций также намного усложнился: продолжительность миссий по поддержанию мира возросла, а миротворцы вынуждены выполнять целый ряд задач, которые выходят за рамки традиционного обеспечения безопасности в интересах поддержания мира. Например, миротворцам приходится оказывать услуги местному населению, восстанавливать институты власти и обеспечивать проведение свободных выборов. Оборонный сектор лучше справляется с выполнением таких задач, если вооруженные силы имеют сбалансированный гендерный состав и обеспечивают систематический учет гендерной концепции в ходе проведения операций.

По мнению бригадного генерала Карла Энгельбректсона, командующего военным подразделением Северной боевой группы ЕС, участие женщин в миротворческих операциях – это «ключ к успеху» в преодолении некоторых ограничений в оперативной деятельности, характерных для однородных по гендерному составу войск, при выполнении таких задач, как личный обыск и допрос женщин<sup>10</sup>. Исследования показывают, что женщины в составе миротворческих подразделений могут повысить эффективность миссий по поддержанию мира, в связи с тем, что:

- Обычно мужчины и женщины из числа местного населения легче идут на контакт с женщинами-военнослужащими, так как видят с их стороны меньше угроз для себя, чем со стороны мужчин из состава миротворцев.
- Женщины-военнослужащие необходимы на блокпостах, в аэропортах и т.д. для проведения личного досмотра женщин.
- Возможность сотрудничества с местными женскими организациями и сбора информации от местных женщин позволяет иметь более подробные, точные и потому более полезные данные, необходимые для принятия решений<sup>11</sup>.
- Во внеслужебное время женщины-миротворцы могут общаться с местными жительницами и разговаривать с ними о том, что «происходит за кулисами». Это еще один метод, с помощью которого миссия может получить дополнительную ценную информацию о развитии событий в принимающей стране.
- Женщины-военнослужащие отслеживают случаи недопустимого поведения со стороны военнослужащих-мужчин<sup>12</sup>.
- Женщины-миротворцы выступают для местных женщин в качестве примера для подражания и стимула для их поступления на службу в вооруженные силы и органы безопасности.
- Как женщины, так и мужчины, ставшие жертвами сексуальных надругательств, с большей готовностью сообщают о таких преступлениях женщинам-миротворцам.

В своем сравнительном исследовании миротворческих миссий Ану Пиллэй приводит примеры явных выгод от участия женщин в миротворческих операциях. Анализируя деятельность миссии ООН в ЮАР, она приводит замечания женщин-миротворцев о том, что «миссию укрепило наличие фактора, определяемого как женские черточки - такие, как забота о более широких потребностях местного сообщества и отказ от соблюдения символов статуса и власти; умение налаживать

контакты; обмен информацией; принятие решений по интуиции; а также практический подход к решению проблем». Далее она отмечает: «Не поступило ни одного сообщения о случаях надругательств в отношении местных женщин или о нарушениях дисциплины, которые обычно бросают тень на миротворческие операции в других районах»<sup>13</sup>.

Присутствие женщин не гарантирует полного искоренения случаев сексуальных надругательств, но похоже, что присутствие значительного количества женщин-военнослужащих снижает уровень таких преступлений. Например, должностные лица ООН и Республики Либерия выражают надежду, что присутствие чисто женского миротворческого подразделения из Индии в составе 103 человек, выполняющих полицейские функции в Монровии, послужит стимулом для привлечения либерийских женщин на службу в полицию, а также ограничит уровень сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны миротворцев. Через месяц после развертывания этого подразделения число заявлений от женщин на службу в Национальной полиции Либерии выросло в три раза<sup>14</sup>. В функции подразделения входит охрана Министерства иностранных дел, патрулирование улиц, управление скоплениями народа и оказание вооруженной помощи местной полиции по ее просьбе<sup>15</sup>.

Вместе с тем, женщины по-прежнему недостаточно представлены в составе военных компонентов миротворческих миссий (см. рамку 1). В значительной степени это связано с тем, что они недостаточно представлены и в национальных армиях, которые направляют свои войска и военных наблюдателей в распоряжение ООН и региональных миротворческих миссий. Следовательно, абсолютно необходимо, чтобы национальные силы обороны активно занимались набором женщин на службу (см. раздел 4).

Рамка 1		Доля женщин в составе военных компонентов миротворческих миссий ООН, апрель 2007 г. <sup>16</sup>		
Миссия	Мужчин (чел.)	Женщин (чел.)	Всего (чел.)	Доля женщин (%)
МОНУК	17 017	301	17 318	1,73
ЮНМИЛ	13 766	294	14 060	2,09
ЮНИФИЛ	12 854	397	13 251	3
ЮНМИС	9 276	122	9 398	1,3
ЮНОКИ	7 980	74	8 054	0,92

### 3.3. Повышение боеспособности

Военная реформа неотъемлемо связана с повышением профессионализма, навыков и адекватности оборонного сектора. Помимо укрепления потенциала миротворческих операций, повышение доли женщин в вооруженных силах способствует усилению и общей боеготовности последних в связи с тем, что эта мера:

- Расширяет резерв людских ресурсов для отбора кандидатов на службу. Это позволяет командованию применять более строгие критерии отбора, что, в свою очередь, способствует укреплению боеспособности войск.
- Максимально увеличивает потенциальную базу навыков личного состава вооруженных сил, которыми, прежде всего, обладают женщины, и к которым относятся интеллектуальные способности, практические/технические навыки и навыки общения.

Прием на службу женщин и лиц из других, обычно игнорируемых групп общества, дает вооруженным силам возмож-

ность лучше справляться с проблемами, характерными для современных конфликтов, особенно в ситуациях, когда НГП используется в качестве средства ведения войны, а нарушения прав человека и гуманитарный кризис стали основными проблемами конфликта, которые предстоит решать. Включение демократических ценностей и методов в деятельность вооруженных сил способствует существенному повышению их боеготовности и боеспособности. ВИЧ/СПИД, серьезная проблема вооруженных сил во многих странах, также требует гендерного подхода, с помощью которого можно изменить сексуальное поведение мужчин и женщин.

Кроме того, военнослужащие нередко сами совершают сексуальные домогательства и НГП как в отношении собственных коллег, так и в отношении гражданских лиц. Например:

- Независимое исследование, проведенное в 2006 году по заказу Министерства обороны Соединенного Королевства, выявило, что более двух третей военнослужащих-женщин непосредственно сталкивались с сексуальными домогательствами<sup>17</sup>.
- В ходе проведенного в 2006 году обследования курсантов военного учебного заведения «Цитадель» (США), 20% курсантов-женщин сообщили, что были объектами сексуальных нападений<sup>18</sup>.
- Опрос, проведенный Министерством обороны США в 2000 году, показал, что 80% военнослужащих действительной службы слышали оскорбления, пренебрежительные слова или шутки в отношении гомосексуалистов и лесбиянок, а 37% были свидетелями или жертвами преследований гомосексуалистов<sup>19</sup>.

В мирное время положения законов о правах человека обязывают государства устранять нарушения прав человека со стороны военнослужащих. Во время вооруженного конфликта многие из этих обязанностей может определять международное гуманитарное право. Но даже и без учета таких обязанностей ясно, что устранение нарушений прав человека ведет к повышению боеспособности вооруженных сил и доверия к ним со стороны общества. Например, сексуальные домогательства подрывают эффективность данного института тем, что ведут к снижению его производительности, к ухудшению морального климата, к невыходам на работу, к текучести кадров, а также тем, что мешают интеграции женщин. Одно из исследований ВС США показало наличие прямой связи между высоким уровнем сексуальных домогательств, низкой боеготовностью и неудовлетворительной дисциплиной в подразделении<sup>20</sup>.

*«Жертва сексуальных домогательств – не я. Когда сексуальные домогательства происходят в ВВС США, то жертвами сексуального домогательства становятся ВВС и граждане США, которым мы призваны служить. Ибо сексуальные домогательства мешают выполнению наших боевых задач. Они мешают делать работу, которой я и другие специалисты долго и интенсивно учились. Вот почему этому необходимо положить конец».*

Сержант Зинаида Мартинес<sup>21</sup>

### 3.4. Обеспечение репрезентативности состава вооруженных сил и органов безопасности

Следует, чтобы состав вооруженных сил страны отражал все многообразие данного общества. Это повышает их репрезентативность, поддержку со стороны общества и легитимность вооруженных сил в глазах последнего. Легитимность же, в

свою очередь, повышает боеспособность вооруженных сил. Кроме того, вооруженные силы и другие оборонные структуры и органы безопасности предоставляют рабочие места, на которых граждане получают возможность получить образование и опыт службы за пределами страны. Когда целые слои общества на практике лишаются возможности служить в этих институтах, это означает, что их лишают доступа к рабочим местам, к возможности получить образование и добиться профессионального роста.

Во всем мире оборонный сектор (главным образом, в связи с его исторически сложившейся концепцией) не демонстрирует того уровня гендерного равенства, который характерен, например для сектора развития и политической деятельности. Как показывает рамка 2, женщины в значительной степени недостаточно представлены в рядах вооруженных сил. Во многих странах законы в области вооруженных сил содержат открытую дискриминацию в отношении женщин – например, запрещая им занимать строевые должности. Как правило, женщины недостаточно представлены в министерствах обороны и в органах контроля над вооруженными силами. Даже в случае отсутствия формальных барьеров, на практике часто существует потолок, выше которого женщина не может подняться по карьерной лестнице; широко распространены случаи сексуальных домогательств и другие формы дискриминации.

### 3.5. Усиление демократического, гражданского контроля над вооруженными силами

*«Когда интересы и мнения более половины населения не отражаются в принимаемых решениях, то необходимо поставить под сомнение легитимность существующих структур и процедур управления. Этот кризис легитимности очевиден уже из гендерного характера конфликта; женщины редко принимают решения по вопросам войны или участвуют в них, однако всегда страдают от ее последствий».*

Георгина Эшурт, «Gendered Governance: An Agenda for Change» (Управление с учетом гендера: программа перемен)<sup>23</sup>

Одна из основных задач военной реформы – повышение гражданского контроля и контроля со стороны граждан. В состав постоянных парламентских комитетов по делам обороны и институтов гражданского общества необходимо включить мужчин и женщин, которые понимают важность учета гендерных аспектов, с тем, чтобы они могли обеспечить учет различных потребностей мужчин, женщин, юношей и девушек всеми нормативными документами и программами, принимаемыми оборонным сектором. К процессам гражданского контроля необходимо привлекать женские организации гражданского общества и научно-исследовательские институты, которые занимаются гендерным измерением потребностей в области безопасности. Это обеспечит применение комплексного подхода к концепции безопасности.

Интеграция гендера в процесс военной реформы открывает возможности для того, чтобы намного более широкий слой населения смог активно участвовать в обеспечении безопасности и в работе структур, принимающих решения в области безопасности. Это особенно важно с точки зрения обеспечения поддержки нацией деятельности институтов сектора безопасности, поскольку женщины составляют до 50% общества.

Страна	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Бельгия	7,6	7,9	8,2	8,26	8,3	8,3
Болгария	-	-	-	4,2	6	6
Канада	11,4	11,8	12,4	12,3	12,6	12,8
Чешская Республика	3,7	10	10	12,3	12,2	12,2
Дания	5	-	5	5	5	5,3
Франция	8,5	10,8	11,2	12,8	12,8	13,3
Германия	2,8	3,7	4,4	5,2	6	6
Греция	3,8	3,8	3,8	4,2	4,3	5,4
Венгрия	9,6	16	16	10	16	17,6
Италия	0,1	0,1	0,1	0,5	1	1,6
Латвия	-	-	-	13,5	20	-
Литва	-	-	-	6	9	12,5
Люксембург	-	-	-	-	-	5,7
Нидерланды	8	8,4	8,5	8,6	9	9
Норвегия	3,2	3,3	5,7	6,3	6,3	7
Польша	0,1	0,3	0,3	0,47	0,47	0,52
Португалия	6,6	6,6	8,4	8,4	8,4	12
Румыния	-	-	-	3,9	5	5
Словакия	-	-	-	6,1	7	7,7
Словения	-	-	-	19,2	15,38	-
Испания	5,8	9	10	10,5	10,7	13,5
Турция	0,1	0,1	0,1	3,9	3,9	3,1
Соединенное Королевство	8,1	8,3	8,6	8,8	9	9,1
США	14	14	15	15	15,5	10,5

В свою очередь это может привести к изменению концепции безопасности и к углублению фундаментального перехода от безопасности государства к безопасности личности. Понятие безопасности личности включает безопасность отдельных лиц и общества и расширяет не только число видов угроз безопасности (к которым следует отнести угрозы продовольственной безопасности, безопасности окружающей среды, угрозы НГП и т.д.), но и число субъектов, вовлеченных в обеспечение безопасности (путем подключения организаций гражданского общества). Вопросы об этих новых концепциях возникают, когда представители женщин (в том числе женских правозащитных групп, научно-исследовательских институтов и институтов политических исследований) занимаются анализом угроз безопасности и разработкой возможностей реагирования на них.

В свою очередь, наличие вооруженных сил с более выраженным многообразием личного состава, а также с более широким составом контролирующих органов ведет к изменению взглядов общества на то, кто является «защитником», а кто – «защищаемым», что делает вопрос безопасности предметом забот всего общества. Аналогичным образом, систематический учет гендерной концепции может превратить образ вооруженных сил из института, связанного главным образом с насилием и ведением боевых действий, в институт, более сочетающийся с укреплением мира и демократизацией.

Учет гендерных аспектов в ходе военной реформы чрезвычайно важен, однако это нужно делать применительно к местным условиям. Единого подхода к интеграции гендера в военную реформу не существует. Всякий раз он будет в значительной мере зависеть от того, в какой роли мужчины и женщины данной страны видят себя в рамках концепции безопасности и обороны. Как указывалось выше, включение гендера в воен-

ную реформу – это более глубокий процесс, чем простой набор женщин на военную службу, а вклад женщин в этот процесс может быть сделан посредством самых разнообразных мер и с использованием самых разнообразных форумов.

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

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

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- 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».

# 4 Способы интеграции гендера в военную реформу

Этот раздел предлагает практические методы успешной интеграции гендера в военную реформу. У военной реформы – четыре основных уровня: политический, институциональный, экономический и социальный. Рамка 3 показывает, как следует осуществлять интеграцию гендера на каждом из них.

## 4.1. Интеграция гендера на политическом уровне военной реформы

Военная реформа и, косвенным образом, стратегия достижения гендерного равенства, должны «регулироваться четкими полномочиями, идущими с самого высокого политического уровня, а также отражаться в идеологии и политике руководства страны»<sup>24</sup>. Успешной такая реформа может быть лишь при наличии заинтересованности в ней у высших руководителей, которые часто возглавляют этот процесс, а также у их сотрудников, которым необходимо иметь четкие указания и руководство к действию. Реформа также требует укрепления демократического и гражданского контроля. Основными исходными точками для решения гендерных проблем являются процедуры, предназначенные для достижения искомых результатов: пересмотр концепции обороны, процессы демократизации, контроль со стороны гражданского общества и контроль со стороны парламента.

### Пересмотр концепции обороны

*«У правительств нет монополии на мудрость, поэтому им нередко стоит консультироваться с экспертами со стороны. Полезно обсуждать свои предложения с посторонними лицами и защищать их от критики: обычно это приносит более качественный результат.»*

*Политические группы и группы, утверждающие, что представляют, скажем, гендерные или этнические интересы, обычно предлагают свои взгляды, которые предусмотрительное правительство должно выслушать. Если пересмотр осуществляется в неоднозначной ситуации, например, после смены политического режима, то его успех может в значительной степени зависеть от проведения широких консультаций».*

Глобальная сеть по содействию реформам сектора безопасности, «Compendium of Good Practices on Security Sector Reform» (Справочник передового опыта в области реформирования сектора безопасности), 2005 г.

В постоянные обязанности министерства обороны входит непрерывная адаптация приоритетов, политики и программ в области обороны к меняющейся глобальной стратегической обстановке. Например, в США Пентагон издает «Четырехлетний прогноз Министерства обороны», в котором высшее руководство Министерства обороны «определяет текущее положение министерства и направление, в котором нам, по нашему мнению, надлежит двигаться для исполнения своего долга перед американским народом»<sup>25</sup>. Однако иногда может возникнуть необходимость в более строгом и комплексном анализе ситуации.

### Существует в основном три типа ситуаций, которые требуют пересмотра концепции обороны:

- После коренного изменения стратегической ситуации, которое, в свою очередь, требует принятия существенных мер (например, окончание Холодной войны).
- После не очень серьезного изменения ситуации, в результате которого, однако, по мнению правительства, возникает необходимость в применении существенно иного подхода (примером могут служить оборонные реформы в США, проведенные немедленно после ухода Клинтона с поста президента и направленные, главным образом, на восстановление боеготовности вооруженных сил после сокращений бюджетных ассигнований 90-х годов).

Рамка 3 Интеграция гендера на четырех уровнях военной реформы



- После серьезных внутренних политических перемен, таких как смена режима или прекращение конфликта, последствия которых сказываются на состоянии вооруженных сил (например, реформы, проведенные в Уганде после правления Мусевени).

Главная задача в процессе пересмотра оборонной концепции – провести ясный и точный анализ внутренней и внешней стратегической обстановки, на основе которого можно сопоставить существующие военные средства и геополитические цели. Пересмотр оборонной концепции способствует созданию демократической идеологии системы безопасности, которая учитывает потребности безопасности государства и его граждан и определяет направление и стратегические цели военной реформы<sup>26</sup>.

Многие развивающиеся и переходные страны не применяют метод соучастия общественности в ходе пересмотра оборонной концепции. Это может означать, что их политика и планирование в области обороны не основаны на реалистичной оценке стратегической обстановки, а их анализ роли различных структур безопасности ограничен. Этот факт серьезно влияет на бюджетный процесс и на распределение ресурсов в ситуации острого дефицита средств. Важно, чтобы группы правозащитников и сторонников реформ в начале своей кампании призвали вооруженные силы к пересмотру оборонной концепции, результаты которого станут основой для точного анализа рисков и распределения ресурсов. В постконфликтных странах важно определить приоритеты национальной безопасности, что позволит пересмотреть постконфликтную роль вооруженных сил и создать обновленные институты сектора обороны в соответствии со стратегической и политической обстановкой, сложившейся после конфликта.

С точки зрения безопасности личности и с учетом необходимости глобальной формы демократии, исповедующей принцип соучастия, гендерную концепцию необходимо внедрить в процесс, ведущий к пересмотру концепции обороны и построению идеологии национальной безопасности. Следует,

чтобы участие в этом процессе принимали не только мужчины, но и женщины из всех слоев общества. Только так можно обеспечить, чтобы исходные точки, определяющие предназначение и структуру приоритетов, нормативных документов и программ в области обороны, действительно отражали потребности безопасности, характерные для всего населения данного государства. Кроме того, широкие консультации, проводимые в ходе формирования политики в области обороны, создают ощущение сопричастности всей нации к формированию силового сектора и способствуют возникновению национального единства и сплоченности в процессе выработки общенационального консенсуса по вопросу предназначения, структуры и функционирования государственного аппарата безопасности.

#### Способы интеграции гендера в процесс пересмотра оборонной концепции:

- Обеспечить, чтобы женщины, лица с опытом работы в области гендера и представители министерств, в сферу ответственности которых входят вопросы прав женщин, гендерные проблемы и проблемы молодежи, были в составе официальных органов по пересмотру концепции.
- Повышать осведомленность членов официальных органов, ответственных за пересмотр концепции, в области гендерных проблем посредством организации гендерного обучения, информационных семинаров по вопросам гендера и безопасности, программ наставничества и других мероприятий.
- Проводить консультации с женщинами-военнослужащими и лицами из других недостаточно представленных в вооруженных силах групп на предмет выяснения препятствий на пути их полной интеграции в систему ВС и равных возможностей карьерного роста.
- Проводить консультации с парламентариями, в том числе с представителями любых женских парламентских коалиций/межфракционных групп.
- Стимулировать общенациональную дискуссию по концепции национальной безопасности посредством:  
- Консультаций с репрезентативным сегментом гражд-

#### Рамка 4

#### Участие женских гражданских групп Фиджи в военной реформе<sup>27</sup>

В Тихоокеанском регионе, вследствие господствующих патриархальных методов управления, женщины в значительной степени отстранены от участия в работе официальных структур, ответственных за принятие решений. Все же, несмотря на это препятствие, женщины сыграли важную роль в переговорах о заключении мира в самый разгар кризиса на Бугенвиле, на Соломоновых островах и на Фиджи, а также продолжают играть серьезную роль в построении и укреплении мира в своих сообществах.

В связи с тем, что вооруженные силы постоянно вмешиваются в ситуацию в попытке восстановления стабильности на Фиджи, женщины научились вести переговоры и поддерживать контакты с силами безопасности. После дискуссий в ходе вахты мира, организованной женщинами во время кризиса с заложниками в мае 2000 года, Национальный совет женщин Фиджи вступил в контакт с вооруженными силами. В результате командующий вооруженными силами Республики Фиджи собрал членов Военного совета и старших офицеров для встречи с представителями вахты мира. Делегация вахты мира представила документ, ныне известный как «Письмо женщин». Письмо обосновывало необходимость возвращения к парламентской форме демократии на Фиджи, а также необходимость поддержки военными конституции 1997 года как высшего закона страны и соблюдения ими прав человека. Хотя письмо было принято с уважением и благосклонностью, женщины извлекли для себя важный урок, который состоял в том, что для успеха будущих переговоров и мирных инициатив им необходимо научиться говорить с военными и представителями сектора безопасности на их профессиональном языке.

В 2003 году Национальный совет женщин и Военный совет провели общенациональный диалог, по итогам которого «Женщины Фиджи», Координационный комитет за мир и безопасность и Национальный совет женщин внесли официальные предложения и замечания по поводу пересмотра национальной концепции обороны и безопасности. Они еще раз подтвердили, какой ценный вклад могут сделать женские сети на всех уровнях – от уровня отдельной деревни, уровня отдельного сообщества и общенационального уровня до уровня вмешательств на стадии раннего предупреждения. Кроме того, эти предложения определили основные исходные точки для включения женщин в процесс принятия решений на местном и общенациональном уровнях. Представленные документы включали следующие рекомендации:

- В состав Национального совета безопасности следует включить Министра по делам женщин.
- В состав Консультативного комитета по национальной безопасности следует включить постоянного секретаря Министра по делам женщин.
- Следует, чтобы женщины на равноправной основе были представлены в составе комитетов безопасности районов и провинций.
- Женщин следует включить в состав Подразделения по анализу состояния национальной безопасности.
- Следует обеспечить гендерный баланс на уровне принятия решений в секторе сил безопасности, а также принять меры для набора женщин на службу в Вооруженные силы Республики Фиджи.

данского общества, включая городские и сельские женские организации.

- Собраний на муниципальном уровне, на которых лица, руководящие процессом пересмотра оборонной концепции, будут напрямую встречаться с представителями общественности.

- Парламентских слушаний и открытых дебатов.

- Призывов к гражданскому обществу представлять свои замечания и предложения в адрес комиссии по пересмотру концепции.

- Использования СМИ для стимулирования общественных дебатов по вопросам обороны и безопасности путем публикации газетных статей и организации ток-шоу на радио.

- Обеспечить открытое обсуждение гендерных аспектов в процессе пересмотра концепции обороны, а также использование в тексте документов языка, корректного с точки зрения гендерной концепции.

См. «Гендер и формирование политики национальной безопасности»

Представители вооруженных сил могут возражать против проведения консультаций на том основании, что парламентарии и гражданское общество недостаточно компетентны для обсуждения проблем безопасности. Группы гражданского общества и парламентарии могут воспользоваться помощью таких международных сетей, как Глобальная сеть по содействию РСБ и Африканская сеть РСБ, где они могут получить необходимые знания и позаимствовать опыт других субъектов, которые уже прошли через процесс пересмотра оборонной концепции. Тем самым они повысят свою компетентность и смогут иметь более профессиональное суждение о вопросах, связанных с сектором обороны.

### Процессы демократизации вооруженных сил

Опыт реформирования вооруженных сил в посткоммунистических странах Восточной Европы показывает, что демократизация вооруженных сил и установление гражданского контроля над ними расширяет возможности интеграции гендера. В традиционно прагматической парадигме политики безопасности времен Холодной войны культура вооруженных сил была в высшей степени милитаризована. Для гражданских лиц или женщин в мире обороны и безопасности места не было. В период после Холодной войны вооруженные силы были преобразованы в системы безопасности, которые в большей степени стали учитывать особенности общества, которому они призваны служить – в том числе, в сфере набора персонала. О таком преобразовании свидетельствуют, например, цифры роста доли военнослужащих-женщин в войсках НАТО (см. рамку 2). В некоторых странах такое улучшение отношений между вооруженными силами и гражданским обществом и усиление демократического контроля над вооруженными силами также открыло возможность для участия женщин в менеджменте и управлении вооруженными силами (см. рамки 5 и 6).

Усиление демократического контроля над вооруженными силами может открыть возможности для интеграции женщин в ВС, особенно на гражданских должностях, однако в государствах, восстанавливающихся после военной или гражданской диктатуры, перестройка схемы распределения полномочий между гражданскими и военными властями часто сталкивается с препятствиями.

#### Рамка 5

#### «Огражданение» вооруженных сил Эстонии

Вернув себе независимость в 1991 году, политические власти Эстонии приняли решение «огражданить» министерство обороны страны в рамках более широкой кампании по десоветизации государственных структур. Все министерства произвели набор нового персонала, имея целью избавиться от сети советских взаимоотношений и советской инерции.

Такая реструктуризация персонала привела к росту доли гражданских лиц в министерстве обороны. Принципы советского планирования деятельности оборонного сектора, которое рассматривалось исключительно как дело военных, сменило новое понимание обороны как функции демократически избранного правительства, осуществляемой при поддержке сотрудников министерства обороны обоего пола. В настоящее время женщины составляют 52% сотрудников министерства обороны. Из них 60% находятся в возрасте 21 - 30 лет; 25% в возрасте 31 - 40 лет, и лишь три женщины из 122 – старше 61 года.

Мерль Мегре, офицер связи НАТО в Украине.

#### Методы интеграции гендера в демократическое управление оборонным сектором

- Провести аудит персонала на предмет выявления должностей, которые могут занимать гражданские лица (в конце концов, последние обходятся дешевле, чем кадровые военные).
- Проводить назначения на гражданские должности в структурах сектора обороны по принципу позитивной дискриминации и поощрять набор женщин на службу в административные структуры вооруженных сил.

#### Контроль гражданского общества над сектором обороны

Подлинно демократическое управление вооруженными силами зиждется на участии гражданского общества в процессах принятия политических решений и на осуществлении им мониторинга деятельности вооруженных сил. Для того, чтобы гражданское общество могло выполнять эти роли в управлении сектором безопасности, необходимо, чтобы: во-первых, у него был потенциал для осуществления мониторинга и внесения конструктивного вклада в политические дискуссии о приоритетах в области безопасности, а во-вторых, чтобы политическая обстановка позволяла гражданскому обществу играть активную роль.

Женские и другие организации, работающие по гендерной проблематике, обладают специфическим опытом и доступом к информации, что делает их ценными партнерами по осуществлению контроля над сектором обороны. Они могут играть роль связующего звена между реальными проблемами безопасности, с которыми сталкиваются мужчины и женщины на уровне общин, и руководителями сектора обороны общенационального уровня. Предоставляемая ими информация уровня общин может иметь чрезвычайно важное значение как для выявления угроз безопасности, так и для мониторинга эффективности действий военнослужащих.

На пути участия женщин в национальной политике могут возникать специфические препятствия. Например, в Афганистане в марте 2003 года Министерство по делам женщин и ЮНИФЕМ организовали программу «Осведомленность о конституции», цель которой – обеспечить учет потребностей женщин в новой конституции Афганистана. Хотя для участия в программе были приглашены женщины из разных провинций страны, большинство из них не смогли приехать по следующим причинам:

## Рамка 6

**Женщины на посту министра обороны подрывают имидж Латинской Америки как земли настоящих мачо<sup>28</sup>**

В свое время страны Латинской Америки терзали военные перевороты и кровавые диктатуры, отчего в регионе по традиции все руководители, сильные и харизматичные лидеры, соответствовали образу «мачо». Однако сейчас к руководству сектором обороны все чаще стали приходить женщины.

В течение последних пяти лет пять южноамериканских стран – Чили, Колумбия, Уругвай, Аргентина и Эквадор – впервые в своей истории назначили министрами обороны женщин.

Эти назначения подчеркивают успехи, достигнутые женщинами данного региона за последние годы, одновременно свидетельствуя и о повышении степени политического контроля над вооруженными силами, а также об изменении роли последних.

По словам Питера ДеШазо, директора программы по проблемам американского континента Вашингтонского Центра стратегических и международных исследований, «это показывает, что изменилась сама концепция вооруженных сил ... с улучшением отношений между вооруженными силами и обществом и более высокой степенью гражданского контроля. ... Символом этого процесса является назначение женщин на министерские посты».

В 2002 году Чили стала первой латиноамериканской страной, назначившей женщину на пост министра обороны. Ею стала Мишель Бачелет, нынешний президент страны. ...

В Аргентине и Уругвае, где военные правители также убивали левых диссидентов в 70-х и 80-х годах прошлого века, на постах министра обороны находятся бывшие адвокаты-правозащитники. И так оказалось, что оба министра – женщины.

В этих трех странах, как и в многих странах Латинской Америки, у власти стоят правительства левого толка, которые уделяют много внимания обеспечению соблюдения прав человека и гендерного равенства. ...

Представитель левых, Президент Эквадора Рафаэль Корреа, впервые в истории этой расположенной в Андах страны назначил на должность министра обороны женщину, бывшую учительницу Гваделупе Ларрива. На прошлой неделе она погибла во время крушения вертолета, на девятый день после вступления в должность.

Назначая на пост министра обороны еще одну женщину, университетского профессора Лорену Эскудеро, президент Корреа сказал во вторник: «Важно, чтобы во главе этого министерства стояла женщина. Материнское сердце Гваделупе могло сделать больше, чем сильные руки генералов».

Агентство Рейтер, 31 января 2007 г.

- Передвигаться по территории провинции опасно, а командиры местных военных формирований ситуацию не контролируют.
- Отсутствие необходимых знаний: женщины не умели выразиться или боялись говорить о своих потребностях.
- Неравенство: муж или семья не разрешили женщинам участвовать в программе
- Бедность.
- Отсутствие транспорта<sup>29</sup>.

Это подчеркивает, как важно понимать суть контроля над сектором обороны и организовать этот процесс таким образом, чтобы он отвечал условиям и потребностям тех сообществ, для обеспечения участия которых он предназначен. Многие из этих трудностей можно преодолеть с помощью донорских организаций и гражданского общества, однако при этом необходимо иметь скоординированную концепцию.

Более трудным препятствием на пути интеграции гендера в политику в области обороны и обеспечения контроля над ней может быть отсутствие у гражданского общества потенциала (в плане людских, временных и финансовых ресурсов) для пропаганды необходимости учета гендера в политике и практике. НПО и группам гражданского общества может понадобиться помощь экспертов по вопросам обороны прежде, чем они смогут осмысленно участвовать в дебатах по военным делам.

#### Способы интеграции гендера в процесс контроля гражданского общества над сектором обороны

- Способствовать взаимодействию между женскими группами и местными органами безопасности – например, путем их включения в состав местных комитетов безопасности.
- Нарращивать потенциал женских организаций по вопросам политики безопасности, включая правозащитную деятельность и контроль.
- Организации гражданского общества также могут способствовать проведению разъяснительных кампаний среди парламентариев и других лиц, осуществляющих контроль

над сектором обороны, с целью повышения их потенциала в плане интеграции гендера в процесс контроля.

**См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»**

#### Парламентский контроль над сектором обороны

Несмотря на то, что парламентский контроль в основном состоит из проверки деятельности оборонного сектора постфактум, парламентские комитеты могут стать основными двигателями перемен, используя свои функции мониторинга и контроля для того, чтобы привлечь внимание исполнительной власти к гендерным проблемам. Парламентские комитеты могут быть эффективным инструментом обеспечения учета гендера в процессе реформирования вооруженных сил; их полномочия позволяют призывать военное командование к ответу, например, за случаи НПП и за проявления дискриминации.

**См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности»**

Вышесказанное, конечно, справедливо лишь при условии наличия довольно прочных отношений между вооруженными силами и обществом, которые обычно характерны лишь для стран с устоявшейся демократией. В постконфликтных, развивающихся и переходных странах основное внимание следует уделять наращиванию потенциала парламентариев по осуществлению контроля над оборонным сектором.

Независимо от ситуации в стране, парламент может осуществлять мониторинг по перечисленным ниже вопросам, которые также указывают направления, по которым парламент может добиваться усиления интеграции гендера в оборонном секторе.



- **Анализ ежегодных отчетов** – проверка данных о численности личного состава, в том числе на предмет выяснения, даются ли они вразбивку по полу и званию военнослужащих. Такие данные также можно использовать для предъявления требования об усовершенствовании порядка набора на службу, удержания на службе и продвижения по службе в целях повышения доли женщин и лиц из числа других недостаточно представленных групп. Следует также обращать внимание на любые изменения, в ту или другую сторону, доли женщин в общем составе военнослужащих и выяснять причины таких изменений.
- Использовать **посещения военных объектов и баз** для изучения физических условий и инфраструктуры, а также, чтобы выяснить, например, наличие отдельных казарм и объектов гигиены для мужчин и женщин. Было бы также полезно выяснить, не препятствуют ли каким-либо образом такие отдельные объекты и инфраструктура полноценной и равноправной службе женщин – например, не расположены ли женские спальные корпуса на неудобном расстоянии от учебных позиций.
- В рамках более общего контроля над условиями труда и распределением трудовых льгот парламентские комитеты могут проверить **качество услуг здравоохранения для женщин-военнослужащих и решение связанных с ними проблем, таких, как предоставление отпусков по беременности и родам.**
- При выдаче разрешений **на переброску войск** парламент может попросить у командования разъяснений о том, были ли учтены гендерные аспекты при планировании данной операции. К таким аспектам следует отнести меры материально-технического снабжения и поставки необходимых припасов, использование советников по гендерным вопросам и, особенно, если речь идет об операциях по поддержанию мира, планирование взаимодействия между личным составом и мужчинами и женщинами из числа населения принимающей страны.
- Используя бюджет и ежегодную отчетность, парламентарии также могут проводить **мониторинг обучения войск в области прав человека и гендерного равенства.**
- **Парламентская женская межфракционная группа или коалиция или группа**, действующая в рамках Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности, может возглавить мероприятия по обеспе-

чению учета гендерных аспектов в процессе контроля над вооруженными силами.

## 4.2. Интеграция гендера на экономическом уровне военной реформы

Одна из основных задач военной реформы – повышение боеготовности вооруженных сил и обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов на оборону. Во многих случаях, особенно в постконфликтных государствах и государствах, преодолевающих последствия недемократического правления, финансовая система и финансовый контроль если и действуют, то лишь на уровне исполнительной власти. В целом экономическое измерение военной реформы включает такие проблемы, как установление системы денежного довольствия, усовершенствование порядка закупок и внедрение «передовой» практики публичного финансового менеджмента.

Применение надежных методов планирования бюджета оборонного сектора повышает его подотчетность и обеспечивает соответствие бюджета приоритетным задачам вооруженных сил, которые определены в ходе пересмотра оборонной концепции или при формировании политики в области обороны. Несмотря на очевидную выгоду наличия системы финансового контроля, вооруженные силы многих стран не имеют в достаточной степени развитого финансового контроля, и их скудные ресурсы нередко растрачиваются на закупку продукции, которая мало способствует обеспечению безопасности страны. Следовательно, проблема состоит в необходимости организации такой системы публичного финансового менеджмента вооруженных сил, которая бы соответствовала действующим в данном государстве структурам, системам и процедурам финансового управления.

### Планирование бюджета с учетом гендерных аспектов

Вооруженные силы часто получают значительную долю государственного бюджета. Например, финансирование Министерства обороны Южной Африки составляет треть по величине статью расходов бюджета (23,8 млрд. рандов), что более, чем в два раза превышает бюджет здравоохранения,

## Рамка 7

### От гендерного планирования бюджета до военных расходов: дистанция слишком велика?

В 1996 году, в ходе Конференции по обязательствам национального правительства, правительство ЮАР приняло обязательство сократить военные расходы и перераспределить ресурсы в пользу мероприятий по поддержке женщин в знак признания того факта, что женщины составляют большинство бедного населения. Председательствовавший на этой конференции сказал: «Мы должны попросить министерства тратить деньги с оглядкой, чтобы министерство обороны прекратило покупать корветы по 434 миллиона рандов, подводные лодки по 1,1 миллиарда рандов, а также содержать генералов, которые обходятся по 464 638 рандов в год каждый».

В 1995 году, в ходе обсуждения ассигнований бюджета на оборону и разведку, министр разведки Джо Нхланхла, как сообщают, сказал: «Самые серьезные угрозы для будущего южноафриканского народа – это бедность, безработица, нехватка жилья и неудовлетворительное медицинское обслуживание. В обозримом будущем никакой внешней военной угрозы для Южной Африки не предвидится. Таким образом, реалистичный анализ угроз может позволить демократическому государству пойти на перераспределение ресурсов, перенеся их со структур безопасности на финансирование социально-экономического развития». Как показывает «Белая книга по обороне» и пересмотренная концепция обороны, АНК поддерживает это мнение.

В отчете Объединенного постоянного комитета по улучшению качества жизни и положения женщин КЛДЖ за 1998 год сказано: «Что касается бюджета, то одним из основных обязательств, взятых на себя правительствами в соответствии с Пекинской платформой действий 1996 года, было снижение и перераспределение военных расходов в пользу улучшения экономического положения женщин. В настоящее время Южная Африка готовит окончательный вариант соглашения о выделении 30 миллиардов рандов на оборону, тогда как в самой «Белой книге по обороне» указано, что основными угрозами, подрывающими нашу нарождающуюся демократию, являются бедность и преступность, а не угрозы республике извне. И это лишь один вопиющий пример перетасовки приоритетов, которая происходит внутри всех министерств и между ними». Если бы это обязательство исполнялось в полной мере, на борьбу с бедностью, ВИЧ/СПИД и насилием выделялось бы столько ресурсов, что их бы хватило на спасение множества человеческих жизней.

Отредактированная версия выступления distinguished Прегса Говендера (члена парламента от АНК) на конференции Комиссии по гендерному равенству, 6 августа 2001 г.<sup>33</sup>

Рамка 8		Нормативы по физической подготовке ВС США <sup>38</sup>	
Вид ВС	Нормативы сдачи различных упражнений на отлично (максимальное кол-во очков – 300 очков) для мужчин и женщин		
	Мужчины	Женщины	
Морская пехота	20 подтягиваний на перекладине 100 подниманий туловища в сед из положения лежа Бег: 3 мили за 18 минут	Вис на перекладине на согнутых руках - 70 секунд 100 подниманий туловища в сед из положения лежа Бег: 3 мили за 21 минуту	
Сухопутные войска	75 отжиманий на руках 80 подниманий туловища в сед из положения лежа Бег: 2 мили за 13 минут	46 отжиманий на руках 80 подниманий туловища в сед из положения лежа Бег: 2 мили за 15 мин. 35 сек.	
ВМФ	67 отжиманий на руках 100 подниманий туловища с доставанием руками колен из положения лежа с согнутыми в коленях ногами Бег: 1,5 мили за 8 мин. 10 сек.	67 отжиманий на руках 100 подниманий туловища с доставанием руками колен из положения лежа с согнутыми в коленях ногами Бег: 1,5 мили за 8 мин. 10 сек.	

почти в два раза – бюджет системы образования, и почти в четыре раза – ассигнования на жилищное хозяйство<sup>30</sup>. Бюджет – это наиболее внятное заявление о политическом курсе правительства. Движение в сторону обеспечения безопасности личности вообще и гендерного равенства в частности надлежит подкреплять бюджетным финансированием соответствующих политических обязательств.

Гендерный анализ правительственного бюджета включает изучение вводимых ресурсов, видов деятельности, их результатов и последствий вмешательства правительства; он позволяет получить исчерпывающую информацию об эффективности и рациональности государственных расходов<sup>31</sup>. Гендерный анализ бюджета оборонного сектора должен быть направлен на то, чтобы выяснить степень равноправия при распределении военных расходов между военнослужащими-мужчинами и женщинами.

### ? Некоторые контрольные вопросы для проведения гендерного анализа оборонного бюджета

- В какой степени общие ассигнования бюджета гарантируют равное обеспечение безопасности женщин, мужчин, юношей и девушек?
- В какой степени бюджет предусматривает целевое назначение средств на потребности женщин, мужчин, юношей и девушек (например, для повышения набора женщин, на отпуски для мужчин и женщин по уходу за новорожденным, на медицинское обслуживание мужчин и женщин)? Было ли данное ассигнование достаточным для эффективной реализации мероприятий?
- В какой степени бюджет различает связанные с учетом гендера мероприятия, вводимые ресурсы и расходы (например, на гендерное обучение)? Было ли данное ассигнование достаточным для эффективной реализации мероприятий?
- В какой степени эксперты/консультанты по гендерным вопросам принимают участие в бюджетном цикле?<sup>32</sup>

При проведении гендерного анализа бюджета особенно важно оценить последствия военной реформы с точки зрения итоговых результатов учета ею гендерных аспектов. Например, если реформа предусматривает демобилизацию или сокращение личного состава, необходимо посмотреть, не будут ли последствия этого шага разными для мужчин и женщин, а также предусмотреть такую форму и размер выходного пособия, которая компенсирует любое неравенство условий.

Одна из проблем на пути интеграции гендера в оборонный бюджет – создание демократических структур управления и повышение компетентности законодательных органов с тем, чтобы они умели не только «штамповать» военные расходы.

### ! Полезные практические советы по интеграции гендера в оборонный бюджет:

- Проводить обсуждение порядка учета гендерных аспектов в бюджете в рамках более широких дискуссий об отношениях между гражданским обществом и вооруженными силами с упором на повышение прозрачности, подотчетности и улучшение публичного финансового менеджмента в оборонном секторе. Сюда относится обучение парламентариев на предмет роли и функции парламента в системе контроля над военными расходами, а также повышение их компетентности с тем, чтобы они могли включить гендерную концепцию в процесс обсуждения бюджета.
- Обеспечить, чтобы учет гендера в бюджетном планировании опирался на результаты солидных исследований и на надежные данные.
- Обеспечить, чтобы гражданское общество обладало достаточными знаниями и возможностями, позволяющими ему анализировать оборонный бюджет и проводить по результатам анализа агитационно-пропагандистские кампании.

## 4.3. Интеграция гендера на институциональном уровне военной реформы

Под институциональным измерением военной реформы подразумевается такое структурное и техническое преобразование вооруженных сил, которое позволит им соответствовать принятым национальным и международным стандартам. Авторы Андерлини и Конауэй выделяют следующие шаги в преобразовании институтов безопасности<sup>34</sup>:

- Преобразование структуры вооруженных сил (например, сокращение или слияние).
- Внедрение нового порядка набора и обучения персонала с целью его «профессионализации» и «модернизации».
- Обеспечение преобразования ведомственной культуры, в результате которого на службу в институты и силы безопасности будут приняты лица из числа ранее исключавшихся слоев общества (например, этнических или религиозных групп, женщин и т.д.), причем эти институты будут с полным уважением относиться к их потребностям.

На политическом уровне была проделана большая работа, в результате которой женщины получили возможность на равных условиях служить в рядах вооруженных сил. Однако необходимо, чтобы принятие женщин и лиц из других ранее исключавшихся групп на службу в вооруженные силы и другие институты сектора обороны сопровождалось преобразованием и самого сектора обороны. Систематический учет гендерной концепции не должен быть чисто трафаретным

мероприятием, при котором в состав существующих структур просто принимается дополнительное количество обладающих специфическими отличиями сотрудников, а прежняя ситуация остается, в основном, неизменной. Хотя доля женщин на военной службе постоянно растет, существует необходимость в проведении институциональной реформы, призванной обеспечить учет гендерных аспектов.

### Набор, удержание женщин на службе и обеспечение их карьерного роста

В ходе проведенного в 2000 году исследования войск НАТО Хелена Каррейрас обнаружила, что 70% женщин-военнослужащих оставались во вспомогательных службах. Лишь 7% занимали должности, более приближенные к строевым. На службу женщин на строевых должностях значительно влияли особенности организационной структуры вооруженных сил, и особенно «норма призыва». Исследование показало, что чем выше доля военнослужащих по контракту в составе данных вооруженных сил, тем выше была в них доля женщин<sup>35</sup>.

Вооруженные силы должны повышать свою способность к набору и удержанию на службе женщин, а также лиц иного этнического происхождения и сексуальной ориентации. Для этого следует выявить препятствия, мешающие набору и удержанию на службе лиц из числа недостаточно представленных групп, а также разработать нормативные документы и инструкции по исправлению ситуации.

### Определение контрольных цифр

В нормативных документах по управлению персоналом национальных вооруженных сил следует установить поддающиеся мониторингу конкретные контрольные цифры и сроки для обеспечения большего разнообразия личного состава. Следует, чтобы такие контрольные цифры отвечали установленным международным, региональным и национальным ориентирам в области гендерного разнообразия. Например, ориентир относительно доли женщин на службе, установленный Сообществом по вопросам развития Юга Африки (САДК) составляет 30%. Методы и механизмы достижения таких ориентиров должны определять министерства обороны в ходе стратегического планирования. Необходимо, чтобы эти планы на постоянной основе проверяли министерства обороны, комиссии по гендерным вопросам и комитеты парламентского контроля; это позволит своевременно обнаруживать проблемы и вносить коррективы, необходимые для достижения поставленных целей.

К настоящему моменту страны Южной Африки еще не достигли уровня в 30%, что означает необходимость более строгого контроля в этом отношении. Комитет женщин-военнослужащих НАТО регулярно публикует сопоставительные статистические данные по процентному составу женщин в рядах вооруженных сил, а также данные о критериях приема в военные учебные заведения, о положениях об отпуске по уходу за новорожденным для мужчин и женщин, данные о возможностях для женщин дослужиться до звания генерала и о количестве женщин, получивших такое звание, о возможностях для женщин попасть на службу в подводный флот и на строевые должности, а также о процентной доле женщин в составе миссий за рубежом<sup>36</sup>. Надо бы, чтобы другие регионы последовали этому примеру и организовали сбор и распространение таких данных, так как эта мера сама по себе способна заставить страны уделять больше внимания задаче обеспечения сбалансированности гендерного состава вооруженных сил.

### Набор на службу

Для выполнения намеченных задач по набору женщин на военную службу необходимо организовать вербовочные кампании, специально ориентированные на женщин. Следует, чтобы агитационные материалы таких кампаний, проводимых, например, в учебных заведениях и в средствах массовой информации, включали разъяснение важной роли женщин на военной службе и описание возможностей их карьерного роста. Проводившаяся в 90-е годы в Великобритании кампания по вербовке женщин включала видеоролик, в котором женщина-солдат приходила на помощь подвергшейся изнасилованию девушке во время боевых действий. По мнению М. Брауна, «в период после Холодной войны женщины-военнослужащие могут играть особые, новые роли, присущие им как женщинам и как опекунам и защитникам других женщин»<sup>37</sup>. Хотя такие кампании предназначены для привлечения внимания женщин, необходимо, чтобы их материалы изображали женщин в самых разных ролях на военной службе – в качестве пилотов, командиров кораблей, офицеров, тем самым показывая, что женщины в войсках могут пойти дальше традиционной службы во вспомогательных подразделениях.

### Отбор

Необходимо провести анализ критериев отбора и убедиться в отсутствии в них элементов дискриминации. Обычно отбор проводится по критерию образования, наличия опыта и по итогам сдачи основных нормативов по физической подготовке. Ключевой фактор успеха при наборе женщин на военную службу – обеспечение критериев отбора, которые соответствуют требованиям данной должности и содержат

## Рамка 9

### Повышение набора женщин и уровня их удержания на службе в ВС Венгрии<sup>39</sup>

Венгрия успешно повысила долю женщин в составе своих вооруженных сил с 4,3% в 2005 г. до 17,56% в 2006 г. В 1996 году женщинам был открыт доступ на строевые должности, и с тех пор в ВС Венгрии женщины могут занимать любую должность.

Венгрия применяет следующие меры для повышения набора женщин на военную службу, удержания их на службе и расширения перечня должностей, на которых они могут служить:

- Закон о военной службе обеспечивает равные права мужчин и женщин и гарантирует отсутствие дискриминации при повышении по службе, которое осуществляется исключительно по таким критериям, как профессиональная квалификация, опыт и выслуга лет.
- Отделы кадров имеют в своем составе группы по обеспечению равных возможностей и составляют планы обеспечения равных возможностей.
- В 2003 году был учрежден Комитет женщин-военнослужащих вооруженных сил Венгрии, задача которого – обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин. Комитет проводит исследования и встречи с женщинами-военнослужащими для сбора данных об их опыте. На основе этих данных комитет готовит анализ ситуации в области обеспечения гендерного равенства; в этот документ входит также определение проблем и рекомендации о принятии необходимых изменений.
- На уровне подразделений учреждена сеть контактных пунктов для женщин.
- Принимаются меры по улучшению условий отдыха и объектов гигиены в подразделениях.

**Рамка 10****Соединенное Королевство: Комиссия равных возможностей и сексуальные домогательства в вооруженных силах<sup>40</sup>**

Комиссия равных возможностей Соединенного Королевства (сейчас – подразделение Комиссии по равенству и правам человека) была организована как независимый общественный орган, нацеленный на борьбу с дискриминацией и обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин.

В 2004 году, после ряда громких дел о сексуальных домогательствах и после получения огромного количества жалоб, комиссия приступила к официальным расследованиям случаев сексуальных домогательств в отношении женщин-военнослужащих. Это расследование было приостановлено при условии, что вооруженные силы выполнят «Соглашение и Плана действий о предотвращении случаев сексуальных домогательств в вооруженных силах и эффективном реагировании на них». План действий рассчитан на три года и разбит на три этапа:

- Диагностика и сбор данных.
- Период, в течение которого Министерство обороны проведет анализ собранной информации, предложит программу дальнейшей работы с указанием планируемых результатов и контрольных цифр и представит ее комиссии для согласования.
- Этап выполнения и мониторинга.

В частности, План действий предусматривает проведение обследования на предмет выявления случаев сексуальных домогательств, организацию заседаний фокус-групп, определение стандарта для учета жалоб на сексуальные домогательства, назначение внешнего ревизора для проверки результатов расследования жалоб и повышение числа преподавателей-женщин. В июне 2008 года комиссия должна провести окончательную проверку деятельности Министерства обороны и вооруженных сил на предмет успешности проведения ими предусмотренных соглашением реформ и достижения запланированных результатов.

отличные от мужских нормативы физической подготовки для женщин, причем такие, которые женщины действительно могут сдать. Например, у каждого вида ВС США есть свои, слегка отличающиеся от других нормативы физической подготовки для женщин и для мужчин (см. рамку 8).

Однако лучше всего, когда отбор производится на основании сдачи нормативов не в самом начале, а после окончания курса физической подготовки, что в большей степени обеспечивает равные условия для всех участников.

**Продвижение по службе**

Вооруженные силы многих стран все еще устанавливают ограничения на виды должностей, которые могут занимать женщины в войсках, и потолок на присвоение женщинам очередных званий. Нормативные документы, запрещающие принимать женщин на строевые должности или присваивать им самые высокие звания, следует пересмотреть и внести в них поправки.

Женщинам необходимо предоставить все возможности для получения такого уровня образования и подготовки, который необходим для дальнейшего продвижения по службе. Необходимо также предусмотреть институциональные механизмы поддержки женщин, способствующие их карьерному росту. Еще более важно, чтобы женщины, обладающие необходимой квалификацией и опытом, имели возможность найти применение своим способностям. Следует принять нормативные документы, которые бы предусматривали применение позитивной дискриминации и способствовали продвижению женщин на руководящие должности. Кроме того, необходимо обеспечить широкое распространение четкой, прозрачной информации о действующих критериях оценки профессиональных качеств, необходимых для продвижения по службе. Критерии для продвижения по службе должны также учитывать те особые навыки, которые женщины приносят с собой в вооруженные силы.

**Создание благоприятной обстановки**

Необходимо разработать специальную стратегию не только для набора женщин в вооруженные силы, но и для удержания их на службе. Нормой должны стать равная оплата за равный труд и равный доступ к одним и тем же мерам стимулирования (пенсии, субсидии и т.д.). Необходимо обеспечить наличие в казармах надлежащих удобств для женщин, а также, чтобы их форменная одежда и оснащение соответствовали их физическим особенностям.

Женщины по-прежнему несут на своих плечах основной груз семейных обязанностей. Действенной мерой, способствующей привлечению женщин и удержанию их на службе в вооруженных силах, являются ведомственные программы содействия женщинам и помощи семьям. Например, это может быть организация яслей и детских садов, которые дают родителям возможность работать по гибкому графику, а также предоставление женщинам и мужчинам отпусков по уходу за детьми. Семейные обязанности также могут препятствовать службе женщин за пределами той местности, в которой они проживают, не говоря уже о службе за границей, что может сказаться на их шансах получения повышения по службе, а также нередко является причиной их увольнения. Следовательно, необходимо изыскивать более творческие пути выхода из этой ситуации. Например, можно обеспечить надлежащий уход за семьями женщин-военнослужащих на период их отсутствия, а также предоставить родителям, находящимся в передислоцированных подразделениях, возможность проводить отпуск на родине с семьей.

Для удержания женщин на службе вооруженные силы должны обеспечить им комфортную рабочую обстановку, т.е., соблюдение хотя бы следующих минимальных требований:

- В вооруженных силах должна быть создана атмосфера нетерпимости к сексуальным домогательствам и к пошлому обращению с женщинами.
- Необходимо поощрять стремление женщин к получению командных должностей и к выполнению широкого ряда задач, включая выполнение оперативных функций.
- Необходимо учредить механизм, который служил бы женщинам-военнослужащим своеобразным форумом, где они могли бы решать любые проблемы личного или служебного характера.

**Нормативные документы и механизмы институциональной реформы**

Все нормативные документы вооруженных сил необходимо пересмотреть на предмет учета ими гендерных аспектов. Такая ревизия может быть источником полезной информации для лиц, занятых пересмотром нормативных документов.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

Следует также принять специальные нормативные документы для борьбы с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами, а также для обеспечения равных возможностей. Такие документы необходимо распространять для обеспечения осведомленности сотрудников о своих правах и обязанностях. В вооруженных силах следует создать атмосферу абсолютной нетерпимости в отношении сексуальных домогательств, сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, а также обеспечить неизбежность наказания виновных. В этих нормативных документах следует предусмотреть положения о защите информаторов, а также установить четкие инструкции по независимому расследованию жалоб и наказанию виновных. Рекомендуется организовать горячую линию для приема сообщений о случаях сексуальных домогательств и сексуальных надругательств.

Для обеспечения систематического учета гендерной концепции данным институтом необходимо организовать контактные пункты по гендерным вопросам и советы по обеспечению равных возможностей с четкими полномочиями. У таких органов должно быть достаточно власти, а также финансовых и технических возможностей для реализации их полномочий. Командование вооруженных сил может также обдумать организацию ежегодных «женских столов мира» по образцу проводимых в Южной Африке совещаний, на которых женщины-военнослужащие и представительницы гражданского общества обсуждают и разрабатывают совместные мирные инициативы.

## Кодексы профессионального поведения

*«Я всегда буду беспристрастно относиться ко всем людям, уважая их права и достоинство независимо от их расовой, гендерной, культурной, языковой принадлежности или сексуальной ориентации».*

Кодекс поведения военнослужащих ЮАР действительной службы<sup>41</sup>

Разработка и распространение кодекса поведения может стать важным средством становления новой культуры вооруженных сил, возрождения и обновления преданности воору-

женных сил принципам, закрепленным в политике в области обороны и в законодательстве страны. Кодекс поведения вооруженных сил дает возможность осуществить следующие меры:

- Установить правила и стандарты поведения в отношении случаев половой дискриминации, сексуальных домогательств, сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств.
- Повысить степень тяжести подобных преступлений и тем самым способствовать изменению отношения к ним со стороны военнослужащих.
- Подчеркнуть не только личную уголовную ответственность за такие преступления, но и ответственность командования, а также подать сигнал о неотвратимости наказания за такие правонарушения.
- Показать населению, что вооруженные силы считают защиту женщин и детей, а также содействие участию женщин в общественной жизни своим долгом. Эта мера способствует росту доверия к ВС со стороны общества.

Когда такие вопросы включаются в кодекс профессионального поведения, следует, чтобы их одновременно отражал и устав вооруженных сил, где должны быть определены конкретные меры наказания за различные правонарушения.

Хотя принятый Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности прямо не упоминает проблемы НПП или дискриминации на гендерной почве, он обязывает государств-участников ОБСЕ, применять при наборе на службу такие методы, которые не противоречат обязательствам и договоренностям в области прав человека и основных свобод<sup>42</sup>. Тем самым, по смыслу стандартов международного права, данный кодекс поведения обязывает государств-участников ОБСЕ устранить любые препятствия на пути продвижения женщин по службе и набора их на службу в вооруженные силы. Статья 30 данного кодекса обязывает государств-участников ОБСЕ организовать обучение личного состава вооруженных сил в области международного права, международных норм, конвенций и обязательств с тем, чтобы личный состав был осведомлен о персональной ответственности военнослужащих за свои поступки.

### Рамка 11

### Гана: Кодекс поведения военнослужащих и сотрудников сил безопасности<sup>45</sup>

Гана регулярно направляет свои войска для участия в миссиях ООН и в качестве одной из основных своих задач видит включение норм и правил ООН, определяющих стандарты поведения вооруженных сил во время операций по поддержанию мира в собственный национальный кодекс поведения. Ниже приводятся выдержки из Кодекса поведения военнослужащих и сотрудников сил безопасности Ганы.

#### **Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства**

Действия которых надлежит избегать:

Любая плата за секс деньгами, предоставлением работы, товаров или услуг.

Любой вид сексуальных действий с детьми (лицами моложе 18 лет).

Любая иная форма унижения, оскорбляющего человеческое достоинство обращения или эксплуатации.

Любые сексуальные услуги в качестве платы за помощь.

Любой вид правонарушения на сексуальной почве, которое наносит ущерб облику, авторитету, репутации беспристрастности или профессиональной честности вооруженных сил, которые ты представляешь.

#### **Дисциплина**

Соблюдайте строжайшую дисциплину. Любое нарушение дисциплины будет рассматриваться как открытый вызов сплоченности вооруженных сил, а нарушители понесут суровое наказание.

#### **Отношения между мужчинами и женщинами**

Поощряются здоровые и профессиональные отношения между мужчинами и женщинами. Любые аморальные отношения между военнослужащими не приветствуются.

#### **Нормы Кодекса поведения**

Действия, связанные с аморальными актами сексуального, физического или психологического насилия или эксплуатации недопустимы.

Соблюдайте и уважайте права человека в отношении всех людей.

## Рамка 12

Обучение военнослужащих основам сексуального и репродуктивного здоровья<sup>48</sup>

Уже более 10 лет Фонд народонаселения ООН поддерживает проекты, направленные на поддержку сексуального и репродуктивного здоровья военнослужащих. Такие проекты осуществляются национальными вооруженными силами многих стран – от Бенина, Эквадора, Мадагаскара, Монголии и Парагвая до Украины. Они включают значительные учебные компоненты, предназначенные для обучения личного состава и повышения осведомленности военнослужащих по целому ряду проблем, включая профилактику ВИЧ/СПИД, охрану материнства и НГП.

**Эквадор.** Обучение личного состава вооруженных сил и национальной полиции основам сексуального и репродуктивного здоровья (1999–2001 гг.)

Это был уже второй этап проекта, первый этап которого посвящался усилению охраны материнства. В повестку дня второго этапа, целевой аудиторией которого были молодые курсанты военных училищ, призывники и офицеры, входили следующие вопросы:

- Включение проблем гендерного равенства в учебную программу военных училищ.
- Подготовка преподавателей по методике преподавания таких предметов, в том числе по методике активного участия слушателей в учебном процессе.
- Программа обучения родителей, в которую входили вопросы уважения чувства собственного достоинства подростков, психологических и физиологических изменений в их организме и методов разрешения конфликтов.
- Включение тем репродуктивного здоровья, гендерного равенства, сексуальности и любви в программы военной подготовки курсантов и офицеров, а также знакомство с системой обучения, использующей методику активного участия слушателей в учебном процессе.
- Предоставление широкого ряда услуг в области репродуктивного здоровья, включая проведение операций вазэктомии.

В результате значительно возросло число заявлений на проведение вазэктомии – весьма редкий случай для страны, где такие вопросы часто относятся к закрытым темам. По сообщениям, коэффициент фертильности у лиц, получивших такое обслуживание, также снизился.

Выводы по итогам реализации проекта:

- Результативность проекта повышается в случае его поддержки и пропаганды со стороны высшего военного руководства и командования военных баз.
- В условиях воинских частей, для которых характерна высокая текучесть состава слушателей, эффективности обучения можно добиться лишь тогда, когда оно осуществляется на непрерывной основе.
- Необходимо создать собственный официальный штат преподавателей, что позволит избежать зависимости от внешних консультантов.
- Уровень посещения занятий и активности слушателей повышается при применении методов соучастия в обучении – таких, как разыгрывание на занятиях инсценировок, проведение игр, использование аудиовизуальных пособий и письменных упражнений.
- Снизить уровень затрат и дублирования можно за счет использования готовых учебных материалов и обмена опытом с другими проектами сексуального обучения (например, осуществляемыми министерством образования).
- Расширение набора услуг по охране репродуктивного здоровья за пределы проблем планирования семьи может расширить клиентскую базу проекта и побудить мужчин чаще обращаться за медицинской помощью.
- Эффективными исходными точками для внедрения проектов по охране репродуктивного и сексуального здоровья могут стать мероприятия, направленные на решение специфических проблем здравоохранения данного региона (в данном конкретном случае – неудовлетворенный спрос на средства контрацепции и высокий уровень раковых заболеваний у женщин).
- Одним из важнейших условий успеха подобных проектов является бесперебойное снабжение продукцией в области репродуктивного здоровья, в том числе презервативами. Посылать новобранцев и офицеров в коммерческие аптеки за презервативами – не самая надежная методика.
- Концепцию гендерного равенства могут усвоить слушатели даже в таком традиционно мужском институте, как вооруженные силы. Однако, если одновременно они не поймут суть проблем репродуктивного и сексуального здоровья, а также прав человека, идея гендерного равенства так и останется для них чистой абстракцией.
- Плодотворной стратегией институционализации таких проектов может быть включение тем охраны репродуктивного здоровья в программы военных академий, где обучаются офицеры, сержантский состав и призывники, не ограничиваясь лишь курсантами военных училищ.
- Важными элементами организации проекта являются мониторинг и итоговая оценка результатов; для их проведения необходимо планирование потребных человеческих и финансовых ресурсов, сфер ответственности руководителей и показателей итоговой оценки.

Кодекс поведения можно использовать как средство агитации за включение темы НГП в программу обучения военнослужащих и за выполнение Резолюции Совета безопасности ООН № 1325.

Несколько стран-членов ООН и вооруженные силы нескольких стран внесли изменения в свои кодексы поведения, включив в них отдельные принципы, указанные в бюллетене Генерального секретаря ООН «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» (см. рамку 11).

*«Цель бюллетеня Генерального секретаря о мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств состояла в том, чтобы сотрудники всех категорий, служащие под флагом Организации Объединенных Наций, были в полной мере информированы о нормах поведения, которым они должны следовать, и чтобы они соблюдали такие нормы в отношении пре-*

*дотвращения сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Кроме этого, Генеральный секретарь призывает государства-члены отразить основные принципы, закрепленные в бюллетене, в нормах и кодексах поведения для военнослужащих национальных вооруженных сил и сотрудников полиции»<sup>43</sup>.*

В ноябре 2005 года Департамент ООН по миротворческим операциям учредил группы по вопросам поведения и дисциплины, задача которых – укрепить подотчетность и поддержать стандарты поведения в миссиях ООН. Группы по вопросам поведения и дисциплины выполняют функции дополнительного механизма контроля над персоналом ООН, независимого от структур, создаваемых государствами, чьи войска участвуют в работе миссии. Благодаря усилиям групп по вопросам поведения и дисциплины, общее обучение по методам предупреждения сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств стали обязательными для всего личного состава миротворцев; инструкции по расследованию не-

правомерных действий приводятся к единому стандарту, а к концу 2007 года должна начать функционировать глобальная база данных жалоб по поводу неправомерных действий<sup>44</sup>.

## Обучение

Все учебные курсы для военнослужащих всех рангов должны в обязательном порядке включать обучение по таким темам, как реагирование на гендерные проблемы, гендерные последствия конфликтов и комплексный подход к проблеме равенства полов. Все военнослужащие должны быть знакомы с понятием «гендер», осознавая важность этой проблемы, а также знать о положительном влиянии гендерного равенства на боеспособность вооруженных сил.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

По выводам совещания представителей 22 стран, направляющих свои вооруженные и полицейские силы в состав миссий, следует, чтобы план обучения миротворческого контингента перед его переброской к местам дислокации, предусматривал следующее:

- Обучение личного состава, направленное на преодоление языковых барьеров, на ознакомление с особенностями культуры принимающей страны, на разъяснение гражданской ответственности военнослужащих, прав человека и сути гендерной концепции.
- Привлечение к преподаванию на занятиях, проводимых перед отправкой миротворческой миссии, национальных экспертов по гендерным вопросам, работающих в министерствах по делам женщин/гендерным проблемам, или сотрудников женских НПО.
- Включение гендерной тематики в долгосрочные программы обучения военнослужащих, что должно принести устойчивые результаты.
- Развитие основных профессиональных навыков у женщин-офицеров для повышения их пригодности к службе в составе миротворческих контингентов.
- Регулярное проведение анализа результатов гендерного обучения на предмет выявления и устранения недочетов курса обучения и решения иных технических проблем<sup>46</sup>.

Гендерное обучение особенно необходимо персоналу программ разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) с тем, чтобы они могли распознавать и решать проблемы бывших комбатанток, женщин, связанных с вооруженными группировками, а также детей-комбатантов обоего пола. Необходимо учитывать и проблемы маскулинности: обеспечивать помощь мужчинам при переходе от психологического состояния участника боевых действий к мирной жизни, а также привлекать мужчин к мероприятиям по предупреждению НГП (см. рамку 12)<sup>47</sup>.

## 4.4. Интеграция гендера на социальном уровне военной реформы

Следует, чтобы изменения на социальном уровне военной реформы отражали перемены в отношении общества к вооруженным силам и способствовали росту сотрудничества между вооруженными силами и гражданским обществом.

Служба женщин в вооруженных силах в настоящее время обусловлена взглядами всего общества на сектор обороны, который рассматривается как горнило мужественности, где

женщинам не место. Таким образом, для успешного решения задачи набора женщин в войска и удержания их на военной службе необходимо добиться перелома в общественном сознании.

Однако здесь речь не идет о последовательном процессе, когда перемены в вооруженных силах наступают лишь после изменений в общественном сознании. Перемены, происходящие в культуре вооруженных сил, и рост доли женщин-военнослужащих также меняют отношение общества к этому институту.

Силы обороны Южной Африки издают журнал под названием «Солдат», в котором регулярно публикуются материалы о различных функциях женщин в современных войсках. Такие публикации в значительной степени способствуют уничтожению стереотипов об армейской службе женщин. Для того, чтобы господствующие в обществе представления изменились, средства массовой информации должны регулярно публиковать материалы о той заметной роли, которую играют женщины в вооруженных силах. Мысль о том, что женщины вносят существенный вклад в военную реформу, должна стать общим местом.

Вооруженным силам необходимо налаживать контакты с организациями гражданского общества, чья деятельность связана с вопросами мира и безопасности. Участие общества позволит им найти новые способы усиления потенциала для ликвидации угроз безопасности. Обновленным силам безопасности постконфликтных стран следует воспользоваться опытом женских групп, которые в течение всего конфликта занимались защитой женщин и детей и проблемой восстановления мира. Они могут предоставить достоверную информацию о тяжелом положении общин, особенно женщин и детей, и, в свою очередь, могут служить механизмом мониторинга, обеспечивая реализацию предусмотренных договоренностями стратегий. Такие контакты способствуют росту легитимности вооруженных сил в глазах общественности и развитию демократических методов в деятельности сектора обороны.

См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

# 5 Интеграция гендерных аспектов в военную реформу в конкретных условиях

## 5.1. Постконфликтные страны

Военная реформа – важный аспект постконфликтной стабилизации, причем настоятельной необходимостью в этот период является осуществление РДР в отношении бывших комбатантов. В постконфликтных странах военная реформа должна проводиться с соблюдением всех четырех предьявляемых к ней требований, а именно: требований об адекватности, контролируемости, соответствии возможностям государственного бюджета и достаточности вооруженных сил. Это подразумевает необходимость проведения глубоких политических, экономических, институциональных и социальных реформ. Так как женщины являются не только участ-

никами, но и жертвами конфликта, важно обеспечить учет их особых потребностей и ролей, а также их полноценное участие с самого начала мирного процесса и на протяжении всех этапов РДР и РСБ.

### Включение женщин в РДР в Демократической Республике Конго

Демократическая Республика Конго (ДРК) продолжает реализацию РДР и разработку основ политики новых институтов обороны страны.

ДРК находится в состоянии конфликта с момента получения независимости в 1960 году. Вооруженные силы режима Мобуту Сесе Секо были организованы по родовому принципу, подчинялись узкопартийным интересам, не несли никакой ответственности за свои действия и были виновны в массовых нарушениях прав человека. По некоторым данным в ходе конфликта, который последовал за свержением режима Мобуту, погибло более 3,8 млн. человек<sup>49</sup>, причем насилие в ДРК не прекращается и сегодня.

#### Что делали женщины?

Во время конфликта в ДРК поступали многочисленные сообщения об изнасилованиях и издевательствах над женщинами. По подсчетам, военные (в том числе миротворцы) изнасиловали более 40 тыс. женщин и девушек, а кроме того похищали женщин и девушек для службы в качестве сексуальных рабынь, носильщиков, поваров и уборщиц<sup>50</sup>. Женщины и дети также служили комбатантами – по принуждению или добровольно – в рядах различных вооруженных группировок. В то же время, женщины создали ряд различных групп, выступавших за прекращение конфликта.

С началом процесса мирного урегулирования женщины снова вышли на авансцену событий. Они добились представительства в политических переговорах в рамках Межконголезского диалога (Inter-Congolese Dialogue), однако и там они составили лишь 10% от общего числа делегатов. Это отстранение женщин от политической жизни привело к недостаточному их участию в структурах политической власти в переходный период и после выборов 2006 года.

#### Женщины и РДР

В ДРК тысячи женщин и девушек, которые, как это официально называется, «сопровождали мужчин-комбатантов», оказались на задворках процесса РДР; их проблемами никто не интересуется. Как отметил в 2005 году Э. Шредер, в числе тех, кто был отобран в качестве «целевых групп» для получения помощи в рамках РДР, были в основном мужчины-члены вооруженных формирований, тогда как гораздо большему числу субъектов, которые не имеют общих признаков, потребностей или уязвимостей, уделялось мало внимания<sup>51</sup>. Требование о том, что к числу лиц, подлежащих мероприятиям РДР, относятся лишь те, кто воевал с оружием в руках, отрицает роли женщин как невооруженных участников вооруженного конфликта. Стереотипные представления о роли женщин в вооруженных конфликтах продолжают бытовать в обществе, и это приводит к тому, что, с одной стороны, женщины не решаются заявлять о себе как об участниках конфликта, подлежащих включению в мероприятия по разоружению, а с другой стороны лица, ответственные за реализацию РДР, не видят необходимости включения женщин и девушек в число целевых групп.

В свою очередь, исключение женщин из процесса РДР ограничивает возможность перехода женщин из вооруженных группировок в ряды национальных вооруженных сил. На настоящий момент в армию Конго зачислена лишь 1 271 женщи-

на, и только 2 584 женщин прошли процедуру демобилизации и реинтеграции в свои общины.

Период постконфликтного восстановления дает уникальную возможность внести изменения в предписанные гендерные роли и обеспечить систематический учет гендерной концепции. В ходе РДР в ДРК эта возможность была в значительной степени упущена.



#### Полезные советы и выводы на будущее

- С самого начала процесса мирного урегулирования важно обеспечить участие женщин в работе структур, ответственных за принятие решений; это способствует выявлению и решению их проблем.
- Следует, чтобы в процессе планирования, разработки, реализации и анализа результатов РДР участвовали эксперты по гендерным вопросам и применялись знания, накопленные в этой области. Для получения ясной картины в отношении всех бывших комбатантов, зависимых от них лиц и других людей, связанных с вооруженными группировками, необходимо собирать и использовать данные с разбивкой по представителям разного пола. В ходе РДР необходимо учитывать все, отличное друг от друга, потребности этих групп. Важными справочными пособиями по планированию программ РДР с учетом гендерных аспектов являются «Комплексные стандарты демобилизации и реинтеграции» РДР ООН (Integrated Demobilisation and Reintegration Standards) и перечень контрольных вопросов ЮНИФЕМ «Разоружение, демобилизация и реинтеграция с учетом гендерных аспектов» (Gender-aware Disarmament, Demobilization and Reintegration).
- Следует, чтобы все сотрудники программы РДР прошли гендерное обучение с тем, чтобы они умели учитывать гендерные аспекты в процессе планирования, реализации и анализа результатов программы.
- В число субъектов, на которых рассчитаны мероприятия по распространению информации, обучению и повышению осведомленности по техническим и процедурным вопросам РДР, следует включать женщин-руководителей, женские организации и правозащитные группы. Это может обеспечить участие женщин в принятии решений, а также понимание ими собственных прав<sup>52</sup>.
- Следует предусмотреть механизмы, используя которые, женские группы и бывшие комбатанты-женщины смогут сообщать информацию о виновных в НГП. Такую информацию следует использовать в ходе проверок кандидатов на службу в национальную армию, а также в качестве материалов для осуществления судебного преследования.
- В период после окончания конфликта необходимо срочно установить механизмы для обеспечения правосудия в отношении жертв сексуального насилия, включая судебное преследование виновных и их непосредственных руководителей, оказание помощи и предоставление компенсаций жертвам.

## 5.2. Переходные страны

«Переходными» называются страны, которые лишь недавно избавились от власти репрессивных режимов, и демократические институты которых еще слабы. Для укрепления демократии и построения культуры, основанной на уважении прав человека, в таких странах может быть необходимым проведение РСБ. В подобном контексте военная реформа также связана с повышением репрезентативности состава ВС и укреплением механизмов контроля.



### Военная реформа в ЮАР после отмены режима апартеида

В 1994 году ЮАР совершила переход от режима апартеида к демократии. Женщины были активными участниками создания новой конституции страны, основанной на принципах борьбы с дискриминацией, сексизмом, уважения прав человека и обеспечения демократической ответственности. В целях соблюдения этих принципов ЮАР предприняла ряд мер по пересмотру нормативных документов и перестройке существующих институтов, в числе которых были меры по осуществлению позитивной дискриминации и систематическому учету гендерной концепции. Реформа Сил обороны Южно-Африканской Республики (САНДФ) имела следующие цели: установление гражданского контроля над вооруженными силами; пересмотр задач вооруженных сил в соответствии с задачами нового правительства; создание внепартийных, свободных от атмосферы сексизма, единых вооруженных сил; обеспечение рациональной структуры вооруженных сил без ущерба для обороноспособности страны.

Ниже приводятся некоторые положения и выдержки из «Политики в области обороны», принятой в 1996 году.

- Вводная часть документа гласит, что понятие национальной безопасности необходимо «расширить за счет включения в него политических, экономических, социальных и экологических проблем»<sup>53</sup>. Ставя во главу угла проблему безопасности личности, в качестве основных угроз безопасности страны документ определяет бедность, недостаток развития и высокий уровень преступности.
- Документ определяет следующую базовую структуру для обеспечения демократического контроля над вооруженными силами: министерство обороны подотчетно парламенту, парламент утверждает годовой оборонный бюджет, парламент назначает Объединенный постоянный комитет по делам обороны с контрольными функциями.
- Документ отмечает, что кадровый состав САНДФ должен в полной мере отражать структуру населения Южной Африки, а также «признает право женщин на службу [в вооруженных силах] во всех званиях и на всех должностях, включая строевые»<sup>54</sup>. Для достижения такого уровня репрезентативности министерству обороны (МО) поручено придерживаться принципа позитивной дискриминации, реализовать программу равных возможностей и учредить в рамках министерства подотдел по вопросам гендера.

#### Возможности и проблемы

Переход Южной Африки к другому государственному строю дал возможность сделать обеспечение гендерного равенства одной из первоочередных задач всей страны, включая новые вооруженные силы. Несмотря на то, что САНДФ прошли большой путь преобразований, включая набор женщин в свои ряды, они до сих пор не сумели достичь поставленной в Декларации САДК о гендере и развитии цели - 30% доли женщин-военнослужащих; а женщины продолжают сталкиваться с множеством препятствий на пути к достижению равенства.

В 2006 году в САНДФ прошла ревизия систематического учета гендерной концепции. На представленной ниже таблице виден явный недостаток женщин среди высшего командования САНДФ. Нет ни одной женщины в чине генерал-лейтенанта, и лишь одна женщина носит звание генерал-майора (кстати, это главный начальник Службы преобразований САНДФ). В июне 2007 года еще восьми женщинам было присвоено звание бригадного генерала, что довело общее число женщин в этом ранге до 25<sup>55</sup>. Женщины сумели занять много технических должностей и должностей квалифицированных военных специалистов, но этих преобразования (как в плане

цифр, так и в плане ведомственной культуры) происходят слишком медленно.

Уровень	Муж.	Жен.	Всего	Всего женщин (%)
Высшее командное звено	15	2	17	11,6
Старшее командное звено	269	31	300	10,3
Среднее командное звено	6 595	1 729	8 324	20,8
Профессионалы/квалифицированные специалисты	17 484	7 270	24 654	29,5
Итого	59 668	17 301	76 969	22,5

Несмотря на то, что МО ввело в действие порядок комплексного подхода к проблеме равенства полов, а также учредило Контактный пункт по гендерным вопросам, Форум по гендерным вопросам, Консультативный совет по комплексному подходу к проблеме равенства полов и Комиссию по вопросам равных возможностей и позитивной дискриминации, проблемы исполнения нормативных документов и недостаточности соответствующего потенциала самого института вооруженных сил по-прежнему существуют. Например, в отчете по итогам ревизии говорится, что:

*«имеет место общий недостаток потенциала МО по поддержке эффективного комплексного подхода к проблеме равенства полов. Имеется в виду потенциал в плане квалификации, знаний (теории и требований по соблюдению положений законодательства и нормативных документов) и объема людских, финансовых и материально-технических ресурсов, выделяемых МО для координации гендерных программ и мониторинга соблюдения требований»<sup>56</sup>.*

Хотя женщины участвуют в миротворческих операциях, их доля среди военных атташе чрезвычайно мала. Этот факт удивляет, так как постоянно подчеркивается, что именно в этой роли женщины могут внести ценный вклад в дело укрепления мира.

Одна из основных задач, решение которой необходимо для обеспечения гендерного равенства, состоит в изменении внутренней культуры организации. Однако женщины-военнослужащие САНДФ по-прежнему отмечают проявления сексизма и сексуальных домогательств, отсутствие равных возможностей карьерного роста и продолжающееся преобладание «культуры мачо». Прием женщин на службу в войска не означает, что эти проявления пережитков патриархата исчезнут автоматически, поэтому в настоящее время руководство САНДФ должно уделять пристальное внимание именно этим аспектам систематического учета гендерной концепции.

#### Полезные советы и выводы на будущее

- Присутствие женщин за столом мирных переговоров – важнейший момент, определяющий их будущую роль во вновь создаваемом обществе.
- Разработка нормативных документов по комплексному подходу к проблеме равенства полов и создание соответствующих механизмов для их реализации – обязательное, но не достаточное условие обеспечения гендерного равенства в вооруженных силах. Такие нормативные документы необходимо популяризировать, а их выполнение отсле-

живать. Институты, созданные в качестве инструментов гендерного равенства, необходимо надлежащим образом укомплектовать и финансировать.

- Самый важный аспект обеспечения комплексного подхода к проблеме равенства полов в переходных странах – создание соответствующей ведомственной культуры. Однако именно эта задача требует значительного количества времени и специально выделенных ресурсов.

### 5.3. Развитые страны

В развитых странах военная реформа главным образом направлена на создание вооруженных сил, которые бы отвечали потребностям решения новых международных вызовов – таких, как проведение миротворческих операций и операций по укреплению мира.

#### Военная реформа в Швеции

Идущая в Швеции военная реформа началась в 1999 году с полного изменения оборонной концепции страны, которая до того придерживалась политики нейтралитета. Руководство Швеции решило преобразовать свои вооруженные силы «из войск, предназначенных для отражения военного вторжения, в мобильные, гибкие в оперативном отношении войска, способные не только защитить Швецию, но и участвовать в международных операциях».

Эта расширенная двоякая задача была поставлена перед шведским оборонным ведомством в условиях дефицита финансовых ресурсов: в период с 1999 по 2006 год военные расходы Швеции плавно сокращались с 2% ВВП до 1,4%<sup>57</sup>.

#### Личный состав

Хотя обязательный призыв в вооруженные силы в Швеции существует лишь для мужчин, набор женщин в армию в этой стране, в том числе в качестве курсантов военных училищ, производится с 1980 года. Это показывает, насколько изменилась стратегическая обстановка Швеции: другими стали не только угрозы безопасности, но также и методы и профессиональные навыки, необходимые для противодействия им.

Значительное внимание в рамках военной реформы Швеции уделяется повышению эффективности управления личным составом при одновременном сокращении его численности. Расчеты показали, что Швеции необходимо сократить вооруженные силы на 25%, что составляет около 5 тыс. штатных военнослужащих, причем половину из них составляют кадровые офицеры<sup>58</sup>. Одной из причин такой реструктуризации личного состава является необходимость обеспечить возможность набора и обучения офицеров для новой системы обороны, нацеленной на участие в силах внешнего вмешательства. Для этого нужны офицеры, желающие проходить службу за рубежом, на что охотнее соглашаются молодые офицеры<sup>59</sup>.

Такая реструктуризация открывает возможность увеличения набора женщин на офицерские должности. В декабре 2006 года женщины составляли 19% личного состава вооруженных сил Швеции, а мужчины – 81%<sup>60</sup>. Вместе с тем, среди кадровых офицеров доля женщин составляет лишь 4,5%<sup>61</sup>. Хотя это и показывает, что в этом направлении предстоит еще много работы, нужно заметить, что на момент начала реформы в 1999 году доля женщин-военнослужащих составляла всего 2,5%. По слухам, уже существует план по увеличению числа женщин при следующем наборе офицерских кадров<sup>62</sup>.

#### Равные возможности и комплексный подход к проблеме равенства полов

В 2006 году шесть высших офицеров были отобраны для участия в программе «Гендерное обучение» по теме обеспечения равных возможностей для женщин<sup>63</sup>. Цель этой программы – ознакомить высших офицеров с данной проблемой с тем, чтобы они впоследствии, в свою очередь, могли передать приобретенные знания своим управлениям, и чтобы проблема равенства возможностей учитывалась при принятии любых решений, выделении средств и проведении любых операций<sup>64</sup>. Кроме того, обучение прошли 240 консультантов по проблеме сексуальных домогательств, и теперь все новобранцы проходят учебную программу о нетерпимости к таким преступлениям в вооруженных силах Швеции<sup>65</sup>. Количество рапортов о сексуальных домогательствах сократилось с 16 в 2005 году до 10 в 2006 году<sup>66</sup>.

#### Рамка 13

#### Примеры успешных результатов, достигнутых ВС Швеции

##### В составе EUFOR в ДР КОНГО

В 2006 году Вооруженные силы Швеции приняли участие в военной операции Европейского Союза в ДРК (EUFOR в ДР Конго), причем в состав шведского контингента входил советник по гендерным вопросам при командующем соединении. Основной целью этого шага была реализация Резолюции № 1325. Вначале советник по гендерным вопросам сосредоточился на обучении личного состава учету гендерных аспектов в их повседневной деятельности. Однако впоследствии он перешел к работе с местными неправительственными организациями и женскими группами, информируя их о задачах и деятельности EUFOR. Обеспечив интеграцию гендерных аспектов, командование EUFOR неожиданно для себя обнаружило, что работа с местными женскими группами – это ценный источник необходимых сведений и разведывательной информации. По оценке ЕС, деятельность советника по гендерным вопросам привела к повышению боеспособности войск, в связи с чем было принято решение продолжить эту форму работы и в предстоящих миротворческих операциях<sup>68</sup>.

##### Афганистан<sup>69</sup>

24 апреля 2006 года за столом собрались почти 50 афганских женщин. Это были преподаватели и студенты из Балхского университета города Мазари-Шариф, прибывшие на встречу с подразделением военных наблюдателей (ПВН) шведской группы по сотрудничеству в миротворческой деятельности. Шведскую группу по сотрудничеству отличали две особенности: во-первых, она состояла исключительно из женщин, а во-вторых, в отличие от других ПВН она не была приписана к какой-либо определенной географической зоне ответственности. Их зоной ответственности была работа с женщинами Афганистана.

В Афганистане в общественных местах женщины обычно находятся отдельно от мужчин. Военному подразделению с чисто мужским составом было бы практически невозможно поговорить с женщиной. Женщинам-иностранкам это сделать проще, хотя трудности все равно неизбежны. В задачу ПВН входила передача информации, полученной от афганских женщин, с тем, чтобы ею могли воспользоваться политические институты Афганистана и международные организации по оказанию помощи.

Кроме того, вооруженные силы Швеции взяли обязательство по внедрению положений резолюции Совета безопасности ООН № 1325 в свою деятельность. Каждый солдат перед отправкой на какую-либо операцию или для участия в миссии прослушивает учебный курс длительностью не менее трех часов по гендеру и резолюции № 1325, а, с 2005 года, гендерное обучение включено в учебные программы всех курсов военных учебных заведений<sup>67</sup>.

#### **Полномочия по принятию решений**

Воспользовавшись дискуссиями по проблемам безопасности и обороны, женщины Швеции добились впечатляющих успехов, заняв высшие политические посты в стране. В 2003 году женщины занимали должности министра обороны, министра иностранных дел и руководителя Управления по ликвидации кризисных ситуаций.



#### **Полезные советы и выводы на будущее**

- Интеграция гендера в вооруженные силы – это нечто большее, чем просто допуск женщин на службу в их ряды. Любые такие меры должны сопровождаться введением гендерного обучения и другими изменениями институционального характера.
- Обеспечение гендерного равенства необходимо во всех аспектах учебной и оперативной деятельности.
- Важно открыть женщинам дорогу на руководящие должности в исполнительной власти: это может способствовать появлению необходимой политической воли для осуществления интеграции гендера.

## 6 Основные рекомендации

- 1. Обеспечить, чтобы военная реформа способствовала установлению гендерного равенства:** Обеспечить, чтобы военная реформа отражала демократический характер данного общества и включала меры, направленные на содействие равенству гендерных отношений – например, посредством повышения набора женщин на службу, а также максимального развития их потенциала и вклада в деятельность вооруженных сил.
- 2. Провести комплексный пересмотр оборонной концепции:** В ходе пересмотра оборонной концепции сформулировать демократическую концепцию вооруженных сил, включив в этот процесс широкий ряд заинтересованных субъектов, таких, как женские организации и другие группы, работающие в области гендерных проблем.
- 3. Обеспечить прием женщин на службу в вооруженные силы и институты сектора безопасности:** Организовать активный набор женщин на службу в военные структуры и обеспечить их присутствие в составе органов, принимающих решения. Определить контрольные цифры, проводить мониторинг интеграции женщин и устранять препятствия на пути удержания женщин на службе и их продвижения по службе.
- 4. Обеспечить комплексный подход к проблеме равенства полов в вооруженных силах:** Включить гендерное обучение во все учебные программы для всех категорий личного состава вооруженных сил. Признать равенство прав и различие потребностей мужчин, женщин, лесбиянок и гомосексуалистов – как тех, кто служит в рядах вооруженных сил, так и обычных граждан общества, которому призваны служить вооруженные силы.
- 5. Предупреждать насилие на гендерной почве со стороны личного состава вооруженных сил и обеспечивать наказание за подобные преступления:** Разработать кодекс поведения, в котором половая дискриминация, сексуальные домогательства, сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства объявляются вне закона. Обеспечить неизбежность наказания за такое поведение.
- 6. Усилить парламентский контроль над учетом гендерных аспектов в процессе военной реформы:** Парламентам следует организовать мониторинг ежегодных отчетов министерств обороны и участия войск в миротворческих операциях, а также обеспечить наличие нормативных документов и механизмов по созданию гендерного равенства. Ввести сторонников учета гендерной концепции обоего пола в состав постоянных парламентских комитетов по делам обороны.
- 7. Усилить контроль гражданского общества над учетом гендерных аспектов в процессе военной реформы:** Повышать потенциал организаций гражданского общества, в том числе женских групп и других организаций, работающих в области гендерных проблем, с тем, чтобы они могли квалифицированно участвовать в дискуссиях по вопросам обороны. Обеспечить их участие в процессе проведения военной реформы.
- 8. Проводить гендерный анализ оборонного бюджета:** Повышать возможности парламента и гражданского общества в области анализа военных бюджетов, в том числе на предмет достаточного финансирования мер, направленных на учет гендерных аспектов.

# 7

## Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

Centre for Democracy and Development (Центр по вопросам демократии и развития) – [www.cddwestafrica.org](http://www.cddwestafrica.org)

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Bonn International Centre for Conversion (Боннский международный центр проблем конверсии) – [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

Institute for Security Studies (Институт исследований в области безопасности) – [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)

Siyanda: Mainstreaming Gender Equality (Сиянда – Систематический учет концепции гендерного равенства) – [www.siyanda.org/about.htm](http://www.siyanda.org/about.htm)

МУНИУЖ ООН – [www.un-instraw.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-3.html](http://www.un-instraw.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-3.html)

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Anderlini S.N. and Conaway C.P. **Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women.** Washington, Women Waging Peace, 2004. URL: [http://www.huntalternatives.org/download/9\\_negotiating\\_the\\_transition\\_to\\_democracy\\_and\\_reforming\\_the\\_security\\_sector\\_the\\_vital\\_contributions\\_of\\_south\\_african\\_women.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/9_negotiating_the_transition_to_democracy_and_reforming_the_security_sector_the_vital_contributions_of_south_african_women.pdf).

**CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming.** Committee on Women in the NATO Forces, 2007. URL: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf).

**Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration.** UNIFEM, 2004. URL: <http://www.womenwarpeace.org/issues/ddr/gettingitright.pdf>.

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325).** Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006. На английском и испанском языках. URL: <http://www.uninstraw.org/en/publications/gender-peace-and-security/securing-equality-engendering-peace-a-guide-to-policy-and-planning-on-women-peace-and-security/download.html>.

**Gender Resource Package for Peacekeeping Operations.** UN Peacekeeping Operations Best Practices Unit, July 2004. URL: [http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library.aspx?ot=2&cat=22&menukey=\\_7\\_7](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library.aspx?ot=2&cat=22&menukey=_7_7).

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Ball N. Transforming Security Sectors: The World Bank and IMF Approaches. – In: Journal of Conflict, Security and Development, Vol. 1, No. 1, pp. 45-66.
- 2 De Vries R. Defence Transformation in South Africa: Sharing the Experience with the Forces Armées de la République Démocratique du Congo. – In: African Security Review, Vol. 14, No. 4, pp. 79-97.
- 3 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 124.
- 4 European Security Review, No. 34, July 2007.
- 5 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 6 Gender Mainstreaming in Practice: A Handbook. UNDP, 2005, p. 170. URL: [http://www.undp.org/women/docs/RBEC\\_GM\\_manual.pdf](http://www.undp.org/women/docs/RBEC_GM_manual.pdf).
- 7 Gya G. The importance of gender in ESDP. – In: European Security Review, No. 34, July 2007, pp. 1-8.
- 8 Meintjies S., Pillay A. and Turshen M. The Aftermath: Women in Post-Conflict Transformation. London, Zed, 2001.
- 9 Human Security Report. Liu Institute, 2005, p. 23. URL: <http://www.humansecurityreport.info/content/view/28/63>.
- 10 Энгельбретсон К. (бригадный генерал), командующий военным подразделением Северной боевой группы ЕС, цитируется по: From Words to Actions. Genderforce Sweden. URL: <http://www.genderforce.se>.
- 11 Там же.
- 12 Valenius J. Gender Mainstreaming in ESDP Missions. Chaillot Paper No. 101, May 2007, p. 28.
- 13 Pillay A. Gender, Peace and Peace-keeping: lessons from Southern Africa. ISS Occasional Paper No. 128, October 2006.
- 14 Выступление Ж.-М. Гуехенно на заседании Совета безопасности ООН, посвященном обсуждению документа «О женщинах, мире и безопасности», 23 октября 2007 г., с. 5: S/PV.5766 (только неоцененная запись).
- 15 McConnell T. All-Female Unit Keeps Peace in Liberia. – In: The Christian Science Monitor, 21 March 2007.
- 16 Gender Statistics. United Nations Peacekeeping. URL: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/gend.html> (данные на 30 июля 2007 г.).
- 17 Maley J. Sexual Harassment Rife in Armed Forces. – In: The Guardian, 26 May 2006.
- 18 From The Citadel to Military Recruiting – Sexual Harassment in Military More Pervasive Than Ever. National Organization for Women, 1 September 2006.
- 19 Uniform Discrimination: The 'Don't Ask, Don't Tell' Policy of the U.S. Military. Human Rights Watch, January 2003.
- 20 Zeigler S.L. and Gunderson G.G. Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military. University Press of America, 2005, p. 125.
- 21 Там же.
- 22 Управление по делам женщин-военнослужащих НАТО. <http://nato.int/issues/womennto/perc/femsoldiers.jpg>.
- 23 Цитируется по Gender Mainstreaming in Practice: A Handbook. Указ. соч., p. 170.
- 24 Juma M. The Role of the Human Resources Department in promoting Gender Equity in the SANDE. Выступление перед сотрудниками управлений по работе с личным составом Национальных сил обороны Южной Африки, Претория, 30 ноября 2006 г.
- 25 Hill J. US Quadrennial Defense Review sparks anger in China. – In: Jane's Defence News, 7 March 2006. URL: [http://www.janes.com/defence/news/jir/jir060307\\_2\\_n.shtml](http://www.janes.com/defence/news/jir/jir060307_2_n.shtml).
- 26 Nathan L. No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform. University of Birmingham, 2007, p. 16; Fitz-Gerald A.M. Security Sector Reform in Sierra Leone. Shrivenham, Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2004.
- 27 Rolls S.B., 23 October 2006. URL: [www.womenpeacesecurity.org/media/doc-waysforward.doc](http://www.womenpeacesecurity.org/media/doc-waysforward.doc).
- 28 Burke H. Women Defence Ministers Chip at Latin America's Macho Image. Reuters, 31 January 2007. URL: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N31389288.htm>.
- 29 Basiri S. Gender and Security Issues: Women in Afghanistan. Доклад, представленный на обсуждение на Интернет-конференции Боннского международного центра по конверсии, озаглавленной: «Afghanistan: Assessing the Progress of Security Sector Reform one year after the Geneva Conference», 4-11 июня 2003 г.
- 30 National Treasury. Republic of South Africa. URL: <http://www.treasury.gov.za>.
- 31 Budlender D. et al. Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets. Gender Affairs Department, Commonwealth Secretariat, January 2002, p. 55.
- 32 Излагается по: Gender, Women and DDR: Gender-responsive Monitoring and Evaluation Indicators. URL: [http://www.unndr.org/tool\\_docs/Gender-ResponsivePercent20MonitoringPercent20andPercent20EvaluationPercent20Indicators.pdf](http://www.unndr.org/tool_docs/Gender-ResponsivePercent20MonitoringPercent20andPercent20EvaluationPercent20Indicators.pdf).
- 33 From Gender Budgeting to Military Spending: A Bridge Too Far? URL: <http://web.uct.ac.za/org/agi/pubs/newsletters/vol9/budget.htm>.
- 34 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. URL: [http://www.international-alert.org/women/gpb\\_toolkit.htm](http://www.international-alert.org/women/gpb_toolkit.htm).
- 35 Carreiras H. Gender Integration in the Armed Forces: A Cross National Comparison of Policies and Practices in NATO Countries. Доклад на 26-й ежегодной конференции «Women in Uniform in NATO», май 2002 г. URL: <http://www.nato.int/ims/2002/cwinf2002/cwinf-02.htm>.
- 36 Committee on Women in the NATO Forces. NATO. URL: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/index.html](http://www.nato.int/issues/women_nato/index.html).
- 37 Brown M.T. Be the best: Military Recruiting and the Cultural Construction of Soldiering in Great Britain. Social Science Research Council. URL: [http://programs.ssrc.org/gsc/gsc\\_quarterly/newsletter5/content/brown](http://programs.ssrc.org/gsc/gsc_quarterly/newsletter5/content/brown) (данные на 23 октября 2007 г.).
- 38 «Хотя настоящее сопоставление и невозможно в виду различия видов упражнений, однако вот что мужчина и женщина в возрасте 22 лет должны уметь, чтобы сдать «по максимуму» (набрать наивысший балл – 300 очков) нормативы по физической подготовке в каждом виде вооруженных сил». Borlik A.K. Physical Training Differences Explored. – In: DefenseLink News, US Department of Defense, 13 May 1998. URL: <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=41344>.
- 39 Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces. Committee on Women in the NATO Forces and the Women's Research & Education Institute. URL: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers\\_2001\\_2006.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers_2001_2006.pdf); Percentages of Military Service Women in 2006. Committee on Women in the NATO Forces. URL: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers-2006.jpg](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers-2006.jpg); Hungarian National Report for 2006. Committee on Women in the NATO Forces. URL: [http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian\\_report\\_2006.pdf](http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian_report_2006.pdf).
- 40 Agreement between the Ministry of Defence and the Equal Opportunities Commission on an Action Plan to Prevent and Deal Effectively with Sexual Harassment in the Armed Forces. URL: [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod\\_eoc\\_agreement.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod_eoc_agreement.pdf).
- 41 Code of Conduct. Department of Defence, Republic of South Africa. URL: <http://www.navy.mil.za/aboutus/values/conduct.htm>.
- 42 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Статья 27, 3 декабря 1994 г.

- 43 Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse. Report of the Secretary General. A/58/777, 23 April 2004, para. 14.
- 44 About the Conduct and Discipline Units. UN Department of Peacekeeping Operations. URL: <http://un.org/dpko>.
- 45 Выступление полковника Клутси Э. А. о Кодексе поведения Ганы на Подготовительной конференции по разработке проекта Кодекса поведения военнослужащих и сотрудников сил безопасности государств Западной Африки, 24-26 октября 2005 г. URL: [http://www.dcaf.ch/awg/ev\\_accra\\_051024\\_presentation\\_Klutsey.pdf](http://www.dcaf.ch/awg/ev_accra_051024_presentation_Klutsey.pdf).
- 46 См. Conclusions, Agreements and Recommendations. – In: Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts: A Strategy Workshop with Women's Constituencies from Troop and Police Contributing Countries. UN Department of Peacekeeping Operations, 7-9 February 2007, p. 6. URL: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Recommendations%20and%20Conclusions.pdf>.
- 47 Kleppe T.T. Gender Training and Capacity Building for the Security Sector: A Discussion on Good Practices. Gender, Peace and Security Working Paper No. 3, Santo Domingo, UN-INSTRAW, 2007.
- 48 Излагается по: Enlisting the Armed Forces to Protect Reproductive Health and Rights: lessons learned from nine countries. New York, UNFPA, 2003, pp. 32-34.
- 49 Democratic Republic of Congo: Forgotten War. Médecins Sans Frontières, 18 December 2006. URL: [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=95575C53-5056-AA77-6CB1F082D6DDD28B&component=toolkit.article&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=95575C53-5056-AA77-6CB1F082D6DDD28B&component=toolkit.article&method=full_html).
- 50 Tripp A.M. Empowering Women in the Great Lakes Region: Violence, Peace and Women's Leadership. SHS Papers in Women's Studies/Gender Research No. 3, July 2005, p. 21. См. также Bastick, Grimm and Kunz. Sexual Violence in Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, pp. 41-42.
- 51 Schroeder E. A Window of Opportunity in the Democratic Republic of the Congo: Incorporating a Gender Perspective in the Disarmament, Demobilization and Reintegration Process. – In: Peace, Conflict & Development, Vol. 6, No. 6, January 2005, p. 4. URL: <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/awindowofopportunity.pdf>.
- 52 Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilisation and Reintegration. UNIFEM, October 2004, p. 5.
- 53 White Paper on National Defence for the Republic of South Africa. SANDEF, May 1996 г.
- 54 Там же.
- 55 Cape Argus. 26 June 2007.
- 56 DOD Audit Report. Указ. соч., p. 81.
- 57 The SIPRI Military Expenditure Database. Stockholm International Peace Research Institute. URL: [http://first.sipri.org/non\\_first/milex.php](http://first.sipri.org/non_first/milex.php).
- 58 Проект закона правительства Швеции 2004/05:5 «Наша будущая оборона: основные направления политики Швеции в области обороны в 2005-2007 гг.» (Our Future Defence: The focus of Swedish Defence Policy 2005-2007), с. 17.
- 59 Peacekeeping and Security Initiatives in 2006. Swedish Armed Forces, p. 35.
- 60 Там же, p. 37.
- 61 Там же, p. 38.
- 62 Там же, p. 17.
- 63 Там же, p. 38.
- 64 Там же, p. 38.
- 65 Там же, p. 39.
- 66 Там же.
- 67 Claes-Goran G. Gender Equality and Gender Mainstreaming in Swedish Armed Forces. Graz, 10 May 2007.
- 68 Peacekeeping and Security Initiatives in 2006. Указ. соч., p. 39.
- 69 Там же, p. 16.





# Гендер и военная реформа

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендерные аспекты важно учитывать при проведении военной реформы?

Способы интеграции гендера в военную реформу

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по военной реформе

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, мальчиков и девочек. 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 военную реформу, 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 гендерные аспекты важно учитывать при проведении военной реформы?

**Военная реформа** означает такое преобразование оборонного сектора данного государства, по итогам которого его институты попадают под гражданский контроль, соблюдают принципы подотчетности и надлежащего управления, поддерживают численность вооруженных сил в отвечающем реальным потребностям государства размере, имеют репрезентативный состав, обучены и оснащены в соответствии с данной стратегической обстановкой, а также соблюдают положения международного права, тем самым способствуя достижению целей данного государства и международного сообщества в области обеспечения мира и безопасности.

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.

Учет гендерных аспектов в оборонном секторе способствует обогащению процесса создания нормативных документов и структур национальной обороны опытом, знаниями и интересами не только мужчин, но и женщин, реализации таких нормативных документов (в том числе при проведении операций на национальном и международном уровне), а также итоговой оценки его результатов. Интеграция гендера в военную реформу преследует следующие цели:

### Учет различных потребностей безопасности, существующих в обществе

- Военная реформа должна обеспечить действенный учет потребностей всех слоев общества. Потребности людей в безопасности различны и зависят от таких факторов, как пол, возраст, состояние здоровья, сексуальная ориентация, материальное положение, статус гражданства, этническая и религиозная принадлежность.
- Во всем мире серьезной угрозой безопасности личности по-прежнему остается насилие на гендерной почве (НГП). Мужчины также становятся жертвами НГП в таких формах, как массовые убийства по половому признаку, изнасилования и групповое насилие. Следовательно, одной из первостепенных задач в повестке дня военной реформы, проводимой с учетом гендерных аспектов, должно стать обеспечение защиты женщин, мужчин, мальчиков и девочек как во время конфликта, так и после его завершения.

### Учет постоянно меняющегося характера потребностей оборонного сектора

- Характер современных боевых действий претерпел значительные изменения. Во многих ситуациях вооруженные силы участвуют в сложных миротворческих миссиях и операциях по восстановлению страны, что требует от них таких навыков, как налаживание связей и сотрудничества с гражданскими лицами и оказание им помощи. Многообразие личного состава вооруженных сил и систематический учет гендерной концепции при проведении операций позволяет оборонному сектору повысить качество выполнения поручаемых ему новых задач (см. рамку 1).



## Рамка 1

### Причины, по которым женщины в составе миротворческих сил могут повысить эффективность миссии

- Женщины-военнослужащие необходимы при проведении личного обыска женщин на блокпостах, в аэропортах, и т.д.
- Обычно мужчины и женщины из числа местного населения легче идут на контакт с женщинами-военнослужащими, так как видят с их стороны меньше угроз для себя, чем со стороны мужчин из состава миротворцев.
- Женщины-военнослужащие могут легче получить информацию от местных женщин и, тем самым, ценные разведданные.
- Как женщины, так и мужчины, ставшие жертвами сексуальных надругательств, с большей готовностью сообщают о таких преступлениях женщинам-миротворцам.
- Женщины-миротворцы выступают для местных женщин в качестве примера для подражания и стимула для их поступления на службу в вооруженные силы и органы безопасности.

- Военнослужащие могут совершать НГП в отношении не только гражданских лиц, но и в отношении других военнослужащих. Подход к укреплению прав человека с учетом гендерных аспектов – например, посредством гендерного обучения и принятия кодексов поведения, может способствовать усилению мер по предупреждению таких правонарушений, комплексному реагированию на них и обеспечению наказания виновных.

### Обеспечение репрезентативного состава вооруженных сил и органов безопасности

- Женщины недостаточно представлены в войсках, министерствах обороны и в органах контроля над вооруженными силами. Даже в случае отсутствия формальных барьеров, часто существует потолок, выше которого женщина не может подняться по карьерной лестнице.
- Полная интеграция женщин в вооруженные силы максимально повышает возможности войск по выполнению их роли защитников демократического общества, включая защиту таких основополагающих ценностей, как гражданство и равенство.

### Усиление демократического, гражданского контроля над вооруженными силами

- Одна из основных задач военной реформы – повышение гражданского контроля. Включение женщин и экспертов по гендерным вопросам в состав органов контроля над вооруженными силами может помочь обеспечить, чтобы политика и программы вооруженных сил отвечали специфическим потребностям мужчин, женщин, мальчиков и девочек. Женские организации гражданского общества могут обеспечить комплексный подход к пониманию концепции безопасности при осуществлении гражданского контроля.

## Практический пример 1

### Повышение набора, удержания женщин на службе и расширение перечня открытых для них должностей в ВС Венгрии<sup>1</sup>

Венгрия успешно повысила долю женщин в составе своих вооруженных сил с 4,3% в 2005 г. до 17,56% в 2006 г. В 1996 году женщинам был открыт доступ на строевые должности, и с тех пор в ВС Венгрии женщины могут занимать любую должность.

Венгрия применяет следующие меры для повышения набора женщин на военную службу, удержания их на службе и расширения перечня должностей, на которых они могут служить:

- Закон о военной службе обеспечивает равные права мужчин и женщин и гарантирует отсутствие дискриминации при повышении по службе, которое осуществляется исключительно по таким критериям, как профессиональная квалификация, опыт и выслуга лет.
- Отделы кадров имеют в своем составе группы по обеспечению равных возможностей и составляют планы обеспечения равных возможностей.
- В 2003 году был учрежден Комитет женщин-военнослужащих вооруженных сил Венгрии, задача которого – обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин. Комитет проводит исследования и встречи с женщинами-военнослужащими для сбора данных об их опыте. На основе этих данных комитет готовит анализ ситуации в области обеспечения гендерного равенства; в этот документ входит также определение проблем и рекомендации о принятии необходимых изменений.
- На уровне подразделений учреждена сеть контактных пунктов для женщин.
- Принимаются меры по улучшению условий отдыха и объектов гигиены в подразделениях.

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

Интеграция гендерных аспектов в военную реформу – это не только вопрос повышения боеготовности; она необходима и для соблюдения положений 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 1325 (2000) Совета Безопасности ООН 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 военную реформу

Гендерные вопросы следует решать на всех четырех уровнях военной реформы: политическом, институциональном, экономическом и социальном.

### Интеграция гендера на политическом уровне военной реформы

- Обеспечить, чтобы женщины и мужчины с опытом работы и представители министерств, в сферу ответственности которых входят вопросы прав женщин, гендерные проблемы и проблемы молодежи, были в составе официальных органов по пересмотру оборонной концепции.
- Нарастивать осведомленность членов органов по пересмотру оборонной концепции в области гендерных проблем посредством организации гендерного обучения, информационных семинаров по вопросам гендера и безопасности, программ наставничества и других мероприятий.
- Повышать компетентность организаций гражданского общества (ОГО), в том числе женских организаций, в области оборонной политики и контроля над сектором безопасности. Установить механизмы расширения их участия в процессах военной реформы.
- Стимулировать общенациональную дискуссию по концепции национальной безопасности посредством:
  - Консультаций с гражданским обществом, включая городские и сельские женские организации.
  - Парламентских слушаний и открытых дебатов.
  - Использования СМИ.

Гана регулярно направляет свои войска для участия в миссиях ООН и в качестве одной из основных задач ставит включение норм и правил ООН, определяющих стандарты поведения вооруженных сил во время операций по поддержанию мира, в собственный национальный кодекс поведения:

**Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства**

– Действия которых надлежит избегать:

- Любая плата за секс деньгами, предоставлением работы, товаров или услуг.
- Любой вид сексуальных действий с детьми (лица до 18 лет).
- Любая иная форма унижения, оскорбляющего человеческое достоинство обращения или эксплуатации.
- Любые сексуальные услуги в качестве платы за помощь.
- Любой вид правонарушения на сексуальной почве, которое наносит ущерб облику, авторитету, репутации беспристрастности или профессиональной честности вооруженных сил, которые ты представляешь.

**Отношения между мужчинами и женщинами** – Поощряются здоровые и профессиональные отношения между мужчинами и женщинами. Любые аморальные отношения между военнослужащими не приветствуются.

**Нормы кодекса поведения** – Действия, связанные с аморальными актами сексуального, физического или психологического надругательства или эксплуатации недопустимы. Соблюдайте и уважайте права человека в отношении всех людей.

**Интеграция гендера на институциональном уровне военной реформы**

- Обеспечить активный набор женщин на службу в оборонные структуры, а также включение женщин в состав органов, ответственных за принятие решений. Пересмотреть (и внести в них поправки) нормативные документы, которые ограничивают участие женщин и мужчин, включая ограничения на допуск женщин к строевым должностям и на получение ими высших воинских званий (см. практический пример 1).
- Проводить политику, учитывающую семейные интересы – например, предоставление достаточных декретных отпусков мужчинам и женщинам, а также мест в яслях и детских садах.
- Обеспечить, чтобы военное образование и обучение включало такие темы, как уважение к культурным особенностям других людей, гражданская ответственность, права человека и учет гендерных аспектов.
- Разрабатывать и вводить в действие кодексы поведения военнослужащих, которые ставят вне закона сексуальную дискриминацию, домогательства, сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства, а также осуществлять мониторинг их соблюдения (см. практический пример 2).

**Интеграция гендера на экономическом уровне военной реформы**

- Проводить гендерный анализ оборонных бюджетов с целью повышения прозрачности, подотчетности и обеспечения публичного финансового менеджмента оборонного сектора (см. рамку 2).
- Нарращивать потенциал парламентариев и гражданского общества в области проведения гендерного анализа оборонных бюджетов.

**Рамка 2**

**Контрольные вопросы для гендерного анализа оборонных бюджетов:**

- В равной ли степени общие ассигнования обеспечивают безопасность женщин, мужчин, мальчиков и девочек?
- Предусматривает ли бюджет целевое назначение средств на удовлетворение потребностей женщин, мужчин, мальчиков и девочек (например, для повышения набора женщин на службу, на отпуска для женщин и мужчин по уходу за новорожденным, на медицинское обслуживание мужчин и женщин)?
- Разбивает ли бюджет по категориям различные связанные с учетом гендера мероприятия, вводимые ресурсы и расходы (например, на гендерное обучение и разъяснение гендерных проблем)?

**Интеграция гендера на социальном уровне военной реформы**

- Публиковать в средствах массовой информации материалы о женщинах-военнослужащих, подчеркивающие дополнительные преимущества, которые они приносят вооруженным силам, тем самым способствуя изменению отношения общества к оборонным институтам.
- Наладить связь с ОГО, включая женские организации, чья деятельность связана с вопросами мира и безопасности, что позволит получить углубленное понимание проблем, разведывательные данные, а также наладить пути сотрудничества.

**Кроме того, в части 3 вы найдете ...**

- Полезные советы по интеграции гендера в процесс пересмотра оборонной концепции.
- Способы мониторинга военной реформы со стороны парламентариев.
- Полезные советы по повышению набора женщин и удержания их на службе.
- Примеры решения гендерных проблем в рамках военной реформы в Демократической Республике Конго, в Эстонии, на Фиджи, в Латинской Америке, в Южной Африке и в Швеции.

**Проблемы и возможности постконфликтного периода**

Военная реформа – важный аспект постконфликтной стабилизации, причем настоятельной необходимостью в этот период является осуществление РДР в отношении бывших комбатантов. Так как женщины являются не только участниками, но и жертвами любого конфликта, важно обеспечить учет их особых потребностей и ролей, а также их полноценное участие с самого начала мирного процесса и на протяжении всех этапов РДР и РСБ.

**Возможности для интеграции гендерных аспектов**

- Широкие консультации, в том числе с женскими организациями, по вопросам обороны и РСБ способствуют достижению национального консенсуса в отношении приоритетных направлений реформы.
- Большую помощь в осуществлении перемен могут оказать сторонники учета гендерной концепции из числа мужчин, занимающих высокие должности в вооруженных силах и в других государственных ведомствах.
- При проведении проверок кандидатов на военную службу на предмет их причастности к правонарушениям в прошлом полезно обратиться за консультациями к женским

группам и бывшим комбатантам-женщинам, которые нередко могут предоставить информацию о лицах, виновных в нарушениях прав человека.

#### При проведении РДР:

- Следует, чтобы в процессе планирования, разработки, реализации и анализа результатов РДР участвовали эксперты по гендерным вопросам.
- Следует, чтобы все сотрудники программы РДР прошли гендерное обучение с тем, чтобы они умели учитывать гендерные аспекты в процессе планирования, реализации и анализа результатов программы.
- Для получения ясной картины в отношении всех бывших комбатантов, зависимых от них лиц и других людей, связанных с вооруженными группировками, необходимо собирать и использовать данные с разбивкой по представителям разного пола.
- Следует, чтобы женские организации получали информацию по техническим и процедурным вопросам РДР с тем, чтобы они могли помочь обеспечить участие женщин в принятии решений, а также понимание ими собственных прав.
- Можно предпринять инициативы по набору бывших комбатантов-женщин на службу в вооруженные силы.

### ? Вопросы по военной реформе.

Учет гендера при проведении военной реформы может способствовать повышению ее эффективности. Ниже приводятся основные контрольные вопросы, которые следует задавать при проведении анализа, мониторинга и итоговой оценки учета гендера:

- Проводились ли консультации, цель которых – обеспечить, чтобы программа реформ учитывала проблемы женщин, а также мужчин из маргинализированных групп? Привлекались ли ОГО к работе по пересмотру оборонной концепции?
- Действуют ли инициативы (такие как гендерное обучение и информационные совещания по проблемам гендера и

безопасности), направленные на обеспечение понимания гендерных проблем органами, которые занимаются пересмотром оборонной концепции, парламентариями и ОГО, осуществляющими контроль над деятельностью оборонного сектора?

- Установлены ли контрольные цифры и механизмы для повышения набора, удержания женщин на службе и обеспечения продвижения их по службе в структурах сектора обороны, включая вооруженные силы и министерство обороны?
- Принимаются ли конкретные меры, такие как кодексы поведения, механизмы для проведения мониторинга и приема сообщений, нацеленные на предупреждение сексуальных домогательств и нарушений прав человека со стороны военнослужащих, реагирование на такие случаи и вынесение наказаний виновным?
- Включены ли гендерные аспекты в стандартную систему обучения личного состава всех уровней? Является ли обязательным для всего личного состава обучение, направленное на повышение осведомленности о гендерных проблемах, о недопустимости сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах? Задействованы ли мужчины в качестве преподавателей? Какова степень обеспеченности этих программ обучения?
- Установлена ли в программе военной реформы в качестве приоритетной задача обеспечения защиты женщин, мужчин, мальчиков и девочек от всех форм НПП как во время конфликта, так и после него?
- Осуществляется ли гендерный анализ оборонного бюджета?

1 Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces. Committee on Women in the NATO Forces; Percentages of Military Service Women in 2006. Committee on Women in the NATO Forces; Hungarian National Report for 2006. Committee on Women in the NATO Forces.

2 Отрывок из выступления полковника Клауси Э. А. о Кодексе поведения Ганы на Подготовительной конференции по разработке проекта Кодекса поведения военнослужащих и сотрудников сил безопасности государств Западной Африки, октябрь 2005 г., сс. 24-26, [http://www.dcaf.ch/awg/ev\\_accra\\_051024\\_presentation\\_Klutsey.pdf](http://www.dcaf.ch/awg/ev_accra_051024_presentation_Klutsey.pdf).

## Дополнительная информация

### Ресурсы

Anderlini S.N. and Conaway C.P. **Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women**. Washington, Women Waging Peace, 2004.

**CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming**. Committee on Women in the NATO Forces, 2007.

**Gender Resource Package**. UN Department of Peacekeeping Operations, 2004.

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325)**. Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006.

**Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilisation and Reintegration**. UNIFEM, 2004.

### Организации

ACCORD – [www.accord.org.za](http://www.accord.org.za)

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Institute for Security Studies (Институт исследований в области безопасности) – [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)

Siyanda: Mainstreaming Gender Equality (Сиянда – Систематический учет концепции гендерного равенства) – [www.siyanda.org/about.htm](http://www.siyanda.org/about.htm)

МУНИУЖ ООН – [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org)

## 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 Мугихо Такешита, ДКВС, по материалам части 3 (авторы – Шерил Хендрикс и Лорин Хаттон, Институт исследований в области безопасности).**

# Гендер и реформирование системы правосудия

Шелби Квест





# Гендер и реформирование системы правосудия

Шелби Квест



## Об авторе

Г-жа Квест является членом-учредителем Международного консорциума правовой помощи (International Legal Assistance Consortium) (ILAC), глобальной зонтичной организации международных НПО с опытом восстановления систем правосудия в постконфликтных странах. Организации-члены ILAC объединяют более 3,4 млн. судей, работников прокуратуры, адвокатов и ученых-юристов со всего мира. Г-жа Квест является директором представительства ILAC в США. Она возглавляла миссии по оценке ситуации в области обеспечения правосудия на Восточном Тиморе и в Либерии, а также участвовала в миссии по оценке ситуации на Гаити. Недавно г-жа Квест руководила группой Подразделения по обеспечению правопорядка Группы ООН переходного периода в составе Комплексной миссии ООН в Восточном Тиморе. Кроме того, г-жа Квест исполняет обязанности директора организации «Partners for Gender Justice».

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по вариантам данной части пособия: Эйрин Мобекк, Маргарет Оуэн, Джолинн Шумейкер, МУНИУЖ ООН и Ребекке Уоллес. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и реформирование системы правосудия» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность Министерству иностранных дел Норвегии за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, EPA, Rahat Dar, 2008.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляет собой реформа системы правосудия?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему гендерные аспекты важно учитывать в ходе реформирования системы правосудия?</b>	<b>3</b>
3.1. Обеспечение выполнения государствами своих обязательств в рамках международного права . . . . .	3
3.2. Учет потребностей в области отправления правосудия . . . . .	4
3.3. Обеспечение доверия к системе правосудия . . . . .	4
3.4. Обеспечение репрезентативности и легитимности системы правосудия . . . . .	4
3.5. Реформирование законов, предусматривающих дискриминацию; усиление защиты прав человека . . . . .	4
3.6. Гарантия неизбежности наказания виновных в насилии на гендерной почве . . . . .	5
3.7. Обеспечение равного доступа к правосудию . . . . .	6
3.8. Усиление контроля над системой правосудия и мониторинга ее деятельности . . . . .	6
<b>4. Способы интеграции гендера в реформу системы правосудия</b>	<b>6</b>
4.1. Гендерный анализ системы правосудия . . . . .	7
4.2. Правовая реформа . . . . .	7
4.3. Порядок судопроизводства и судебная практика в отношении насилия на гендерной почве . . . . .	11
4.4. Доступ к правосудию . . . . .	12
4.5. Традиционные механизмы правосудия . . . . .	14
4.6. Противодействие дискриминации со стороны судей и других сотрудников судебных органов. . . . .	15
4.7. Повышение доли женщин среди сотрудников системы правосудия . . . . .	16
4.8. Контроль над учетом гендерных проблем в ходе реформы системы правосудия и мониторинг этого процесса . . . . .	16
4.9. Осведомленность общественности . . . . .	17
<b>5. Интеграция гендера в реформу системы правосудия в конкретных условиях</b>	<b>18</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	18
5.2. Переходные страны . . . . .	21
5.3. Развивающиеся страны . . . . .	21
5.4. Развитые страны . . . . .	22
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>23</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>24</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АВДЖА</b>	Ассоциация женщин-судей Афганистана
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>КЛДЖ</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>КПП</b>	Комиссия правды и примирения
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
<b>МТР</b>	Международный уголовный трибунал по Руанде
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>НУ</b>	НПО «Нагорик Уддйог»
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОГО</b>	Организации гражданского общества
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>СОАВР</b>	НПО «Солидарность за права женщин Африки»
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ТВПРА</b>	Подтвержденный акт о защите жертв торговли людьми
<b>ILAC</b>	Международный консорциум правовой помощи (International Legal Assistance Consortium)

# Гендер и реформирование системы правосудия

## 1 Введение

*«Тот, кто толкует закон, как минимум, не менее, если не более, важен, чем тот, кто его составляет... Я не сумею выразить, до какой степени необходимым я считаю представление женщин и учет гендерной концепции на всех уровнях следствия, обвинения, защиты в суде, защиты свидетелей и судебного разбирательства».*

Достопочтенный Наванетем Пиллэй, бывший Президент Международного уголовного трибунала по Руанде и судья Международного уголовного суда<sup>1</sup>

Правосудие и безопасность неразрывно связаны между собой. Прочная система правосудия защищает и заставляет соблюдать права человека, а также служит фактором сдерживания для тех, кто способен их нарушить. Независимая и эффективная система правосудия лежит в основе безопасности – особенно в постконфликтных и переходных странах, где уголовные преступления и безнаказанность являются делом обычным. Реформирование системы правосудия – это краеугольный камень построения мира, стабильности и демократии. Конституция и законы страны формируют базу для защиты прав человека. Нормативные документы, инструкции и практические методы, применяемые в системе правосудия, в существенной степени определяют равенство всех граждан с точки зрения обладания этими правами.

Для различных людей характерны различные проблемы в области безопасности, что зависит, например, от таких факторов, как этническая и половая принадлежность, возраст, сексуальная ориентация, материальное положение, религиозные верования и состояние здоровья. Во всем мире женщины сталкиваются с особыми препятствиями на пути доступа к правосудию, тогда как мужчины чаще оказываются в роли заключенных. Реформирование системы правосудия требует учета особых потребностей различных групп населения, и интеграция гендера должна быть одним из основных его направлений. Для того, чтобы система правосудия пользовалась доверием и обладала легитимностью с точки зрения общества, реформа должна обеспечить участие (и решение проблем) всех слоев населения. Настоящая часть пособия посвящена проблеме институциональной реформы судебной власти, законодательства и системы доступа к правосудию с особым вниманием к проблеме обеспечения гендерного равенства.

Настоящая часть пособия рассчитана на сотрудников национальных правительств, ответственных за реформирование системы правосудия в своей стране, на представителей международных и региональных организаций и стран-доноров. Она может также оказаться полезной для депутатов парламента, для сетей ассоциаций юристов и судей, организаций гражданского общества и исследователей, работающих по теме реформы системы правосудия. Она посвящена анализу реформ системы правосудия, осуществляемых в широком ряде зачастую пересекающихся ситуаций в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах. Лю-

бая реформа системы правосудия в значительной степени зависит от конкретной ситуации в данной стране, поэтому единого шаблона для ее проведения нет и быть не может. Настоящая часть пособия содержит предложения и рекомендации, которые читатели могут приспособить к конкретным условиям реформы в своей стране.

Настоящая часть пособия включает следующие разделы:

- Введение в реформу системы правосудия.
- Обоснование причин, по которым интеграция гендера способствует укреплению процесса реформирования системы правосудия.
- Практические меры по интеграции гендера в инициативы по реформированию системы правосудия.
- Характеристика конкретных проблем интеграции гендера в реформу системы правосудия в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

## 2 Что представляет собой реформа системы правосудия?

*«Не может быть мира без правосудия, правосудия без закона и эффективного закона без суда, принимающего решения о том, что именно является справедливым и законным в данных конкретных обстоятельствах».*

Бенджамин Б. Ференц, бывший обвинитель Нюрнбергского трибунала<sup>2</sup>

### Цели реформы системы правосудия

Реформа системы правосудия преследует следующие основные цели:

- Разработка ясной и основанной на праве справедливости конституции и законодательства с учетом международных норм и документов по правам человека.
- Внедрение законодательных механизмов и механизмов принудительного исполнения, предназначенных для укрепления и защиты прав человека, а также для устранения барьеров на пути доступа к правосудию со стороны маргинализированных и уязвимых групп населения.
- Создание вызывающей доверие, эффективной, беспристрастной и подотчетной судебной системы.
- Разработка комплексного подхода к проблемам уголовного правосудия представителями судебной системы, прокуратуры, полиции, системы отбывания наказаний и адвокатов.
- Обеспечение своевременного, равноправного доступа к правосудию и эффективного принудительного исполнения законов, юридических прав и постановлений суда, обеспечивающих соблюдение должного процессуального порядка.

**Рамка 1****Сбои в одной области обеспечения верховенства закона могут отрицательно сказаться и на других областях, в которых уже был достигнут прогресс<sup>4</sup>**

Если Гаити, Восточный Тимор, Косово и Руанда столкнулись со значительными трудностями при создании полицейских сил заново, практически без опоры на какую-либо готовую базу, то организовать мало-мальски приемлемое функционирование судебной системы оказалось еще труднее. Это привело к ситуации, когда достигнутые в области охраны порядка результаты смазывали проблемы, продолжающиеся в других компонентах системы уголовной юстиции. Когда, через два года реформ, полиция начала проводить аресты в полном соответствии с положениями конституции и законодательства и с соблюдением прав арестованных и стала доводить их дела до суда, оказалось, что суды не способны оперативно разбирать предъявленные обвинения. В результате следственные изоляторы полиции и тюрьмы вскоре переполнились подозреваемыми, ожидающими суда. Условия содержания в тюрьмах, которые уже начали заметно улучшаться, вскоре опять ухудшились, и переполненность тюрем привела к усилению напряжения и насилия в местах заключения. В итоге арестованных начали выпускать, так как им не успевали предъявить официальное обвинение в установленные законом сроки. Это стало вызывать нарекания как со стороны полиции, которая действовала строго по правилам, так и со стороны населения, которому не могло понравиться возвращение опасных преступников на улицы. Эта ситуация привела к нарушениям прав человека и принципа верховенства закона, поскольку люди взяли правосудие в собственные руки, и начали, без долгих рассуждений, сами казнить лиц, подозреваемых в незаконной торговле наркотиками или в руководстве бандами уголовников.

- Укрепление связей и сотрудничества между государственными и негосударственными институтами, а также внутри самих институтов.
- Установление механизмов контроля над системой правосудия, а также усиление роли судебной системы в осуществлении контроля над другими компонентами сектора безопасности и другими ветвями исполнительной власти<sup>3</sup>.

Реформа системы правосудия не имеет конечной даты: это постоянный процесс, независимо от того, в какой стране – постконфликтной, переходной, развивающейся или развитой – он происходит. Реформа системы правосудия включает не только реформирование законов, но также разработку нормативных документов, инструкций и механизмов, которые позволяют осуществлять практическую реализацию законов и обеспечивают равный доступ к системе правосудия. Этот процесс может включать институциональную реформу, пересмотр нормативных документов, непрерывное обучение субъектов судебной системы (судей, сотрудников и управляющих делами судов, обвинителей, адвокатов защиты, сотрудников полиции, коллегий адвокатов, имеющих право выступать в суде, юридических учебных заведений), а также повышение осведомленности правительства и общественности.

Эффективная реформа системы правосудия требует сотрудничества между заинтересованными субъектами данной страны, к которым, в том числе, относятся:

- Судебная система.
- Министерство юстиции.
- Системы правосудия, действующие на основе традиций и обычаев.
- Парламент.
- Органы прокуратуры и следствия (включая полицию).
- Ассоциации юристов.
- Организации правовой помощи.
- Учреждения исправительной системы/системы тюрем.
- Другие министерства, в том числе министерство внутренних дел и министерство по делам женщин.
- Юридические учебные заведения.
- Организации гражданского общества, включая женские организации, религиозные группы и неправительственные организации (НПО).

НПО и группы гражданского общества играют важную роль в правовой реформе посредством организации кампаний в области информационно-пропагандистской деятельности, мониторинга и повышения осведомленности общественности. Для того, чтобы реформа системы правосудия было долговечной, она должна опираться на политическую волю правительства и на заинтересованность всех ее субъектов, в том числе на уровне общин и на уровне отдельных граждан.

Преобразования судебной системы должны быть увязаны с реформами более широкого порядка, включая реформы, описанные в других частях настоящего справочного пособия, т.е. с реформами полицейских сил, пенитенциарной системы, пограничного контроля, парламентского контроля, системы национальной безопасности, контроля со стороны гражданского общества, а также частных военизированных и охранных фирм (см. рамку 1).

**Укрепление местной инициативы как настоятельная необходимость**

Несмотря на то, что к реформированию системы правосудия нередко подключаются внешние субъекты, для того, чтобы этот процесс привел к устойчивым и долговечным результатам, он должен быть задуман, предложен и реализован на местах. Он должен отвечать конкретным потребностям местных условий и пользоваться легитимностью в глазах общества. Таким образом, в ситуациях, когда в реформировании системы правосудия принимают участие международные субъекты, такие как ООН, страны-доноры и международные НПО, важно, чтобы заинтересованные субъекты данной страны были информированы о реформе, чтобы с ними консультировались по ходу ее проведения, а также, чтобы они участвовали в принятии решений. Тем самым они получают необходимое обучение и будут готовы принять реформу как свою собственную. Первым шагом на пути укрепления местной инициативы может быть обучение местных субъектов и создание местного потенциала по разработке мероприятий реформы и по контролю над их осуществлением – от технических навыков до навыков административного управления. При этом представители международных участников должны выступить в роли умелых наставников, преподавателей и координаторов<sup>5</sup>.

**Препятствия на пути реформирования системы правосудия**

- Конкурирующие правовые структуры из различных других систем – официальных, традиционных или религиозных.
- Исключение некоторых сегментов общества из процесса реформ.
- Отсутствие основных ресурсов, необходимых субъектам системы правосудия для исполнения своих обязанностей (например, писчебумажных материалов, юридической литературы, транспортных средств, технического обеспечения).
- Отсутствие инфраструктуры, такой как залы для судебных заседаний, помещения для опросов подозреваемых, изоляторы временного содержания и исправительные учреждения для отдельного содержания мужчин и женщин, или неудовлетворительное состояние такой инфраструктуры.
- Отсутствие независимости у судебной системы как следствие недостаточного разделения властей или полного отсутствия такого разделения, слабой системы контроля и (или) общего вмешательства властных структур.

- Коррупция среди субъектов судебной системы, включая полицию, судей, прокуроров, управляющих делами судов и суды присяжных.
- Нехватка местных квалифицированных субъектов судебной системы.
- Культурные установки и практика, ведущие к нарушениям прав человека.
- Недостаточное знание внутреннего и международного законодательства, нормативных документов и основных административных процедур.
- Медленные темпы перемен.

## 3 Почему гендерные аспекты важно учитывать в ходе реформирования системы правосудия?

*«Оказываемая системой Организации Объединенных Наций помощь в целях развития должна быть сфокусирована на уменьшении таких основных структурных факторов риска, «подпитывающих» конфликты с применением насилия, как несправедливость — путем устранения диспропорций между различными слоями населения; неравенство — путем прекращения политики и практики, которые узаконивают дискриминацию; правосудие — путем содействия соблюдению принципа верховенства права, осуществлению эффективной и справедливой правоприменительной деятельности и отправлению правосудия и, в соответствующих случаях, путем обеспечения справедливой представленности в институтах, обеспечивающих соблюдение законности; и нестабильность — путем укрепления подотчетной и транспарентной системы управления и обеспечения безопасности человека».*

Кофи Аннан, «Предупреждение вооруженных конфликтов», Доклад Генерального секретаря<sup>6</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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>7</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

Безопасность, устойчивое развитие, правосудие и равенство – явления взаимозависимые. Гендерное равенство представляет собой одновременно и цель, и предварительное условие устойчивого развития. Интеграция гендерных аспектов в ткань реформы системы правосудия на самых ранних ее этапах делает реформу более прочной, устойчивой и гаранти-

рует ее соответствие потребностям более значительной части населения. Кроме того, гендер имеет основополагающее значение для любой реформы системы правосудия, которая стремится отвечать международным стандартам в области прав человека, надлежащего государственного управления и демократии.

Интеграция гендера в реформу системы правосудия важна для решения следующих задач:

- Обеспечение выполнения государствами своих обязанностей в рамках международного права.
- Учет конкретных потребностей в области правосудия, присущих всем группам общества.
- Обеспечение доверия к системе правосудия.
- Обеспечение репрезентативности и легитимности системы правосудия.
- Реформирование законов, предусматривающих дискриминацию; укрепление защиты прав человека.
- Гарантия неизбежности наказания виновных в насилии на гендерной почве (НГП).
- Обеспечение равного доступа к правосудию.
- Усиление контроля над системой правосудия и мониторинга ее деятельности.

### 3.1. Обеспечение выполнения государствами своих обязательств в рамках международного права

Международные конвенции и договоры могут предусматривать определенные обязанности. Государства, которые не только подписали, но и ратифицировали международные документы, могут быть юридически обязаны соблюдать их положения. К таким международным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, 1979 г.) – конвенция по правам человека, соблюдение положений которой юридически обязательно для присоединившихся к ней государств.
- Государства, присоединившиеся к Пекинской декларации и платформе действий (1995 г.), обязались «разрабатывать стратегии, призванные обеспечить условия, исключающие повторную виктимизацию женщин-жертв насилия в результате применения законов, судебных и правоохранительных мер, не учитывающих гендерные факторы ...»<sup>8</sup>.
- Типовые стратегии и практические меры по искоренению насилия в отношении женщин в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (ООН) призывают государства проводить обзор, оценку и пересмотр своих уголовно-процессуальных норм с тем, чтобы «женщины, подвергшиеся насилию, имели возможность давать показания в ходе судебного разбирательства наравне с другими свидетелями, и были приняты меры, способствующие даче таких показаний и защите неприкосновенности частной жизни»<sup>9</sup>.
- Резолюция Совета безопасности ООН № 1325 (2000 г.) призывает государства к необходимости «уважения в полной мере международного гуманитарного права и норм в области прав человека, которые защищают права женщин и девочек», а также «принимать специальные меры для защиты женщин и девочек от обусловленного половой принадлежностью насилия».

См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы

Понятие ответственности государства за нарушения прав человека в последние годы значительно расширилось и теперь включает не только нарушения прав человека самим государством или его ведомствами, но также и злоупотребления со стороны частных субъектов. Государства несут позитивную обязанность за предупреждение, расследование преступлений, связанных с НПП и дискриминацией, и за вынесение наказаний за них<sup>10</sup>. Государство, которое не может с должным тщанием предупредить, расследовать или вынести наказание за злоупотребления, включая дискриминацию и насилие на гендерной почве, бытовое насилие и торговлю людьми, подлежит ответственности в рамках международного законодательства по правам человека.

К числу оснований, позволяющих признать соблюдение данным государством с должным тщанием своих обязательств в отношении проявлений дискриминации и НПП, относятся следующие<sup>11</sup>:

- Ратификация международных документов по правам человека.
- Конституционные гарантии гендерного равенства.
- Наличие национального законодательства и (или) административных санкций, предусматривающих выплату компенсаций жертвам НПП.
- Нормативные документы или планы действий по борьбе с НПП.
- Учет гендерных аспектов системой правосудия и правоохранительными органами.
- Доступность и наличие услуг поддержки.
- Осуществление мер, предусматривающих повышение осведомленности и коррекцию содержащих элементы дискриминации нормативных документов в области образования и средств массовой информации.
- Сбор данных и статистической информации по НПП.

### 3.2. Учет потребностей в области отправления правосудия

Учет гендерных аспектов связан с пониманием того, что необходимо отдельным людям (мужчинам, женщинам, юношам и девушкам, чтобы они чувствовали себя в безопасности, а также того, в какой степени соблюдаются (или не соблюдаются) их основные права человека. Чрезвычайно важно признать, что общество разнородно: отдельные люди имеют различные сильные и слабые стороны, потребности, приоритеты, ресурсы, входят в различные сообщества и т.д. Учет мнений местных жителей, особенно женщин и лиц из других недостаточно представленных групп, на протяжении всего процесса реформ, существенно необходим, так как это помогает выявить насущные проблемы всех групп населения и способствует тому, чтобы реформа системы правосудия более адекватно решала конкретные проблемы всех групп.

### 3.3. Обеспечение доверия к системе правосудия

Сотрудничество между системой правосудия и гражданским обществом в целях выявления и решения гендерных проблем в процессе реформ может способствовать установлению атмосферы взаимного доверия. Восстановление или создание доверия к системе правосудия – существенный фактор, способствующий выполнению ею своих функций. Если граждане не испытывают доверия к системе правосудия, они найдут другие способы разрешения споров, в том числе взяв роль вершителей правосудия на себя.

### 3.4. Обеспечение репрезентативности и легитимности системы правосудия

Для того, чтобы система правосудия имела легитимность в глазах населения, следует, чтобы состав ее сотрудников отражал состав того общества, которому она призвана служить. В настоящее время женщины недостаточно представлены в судебных системах многих стран, причем они нередко работают лишь в судах низшего уровня, в том числе в судах по семейным делам. Хотя общая статистика по судам всего мира, кажется, отсутствует, мы можем привести следующие данные:

- На 1 апреля 2007 г. в судебной системе Англии и Уэльса женщины составляли 9,26% среди судей высокого суда и 22,44% среди судей окружных судов<sup>12</sup>.
- В 2004 г. в Индонезии женщины составляли 15,6% судей Верховного суда и 16,2% судей общих судов<sup>13</sup>.
- В 2004 г. в Коста-Рике было 386 судей-мужчин и 334 судей-женщин, однако большинство женщин работали на самых нижних ступеньках судебной пирамиды<sup>14</sup>.
- В целом во всем мире в 2005 г. женщины занимали 15,8% постов министров юстиции<sup>15</sup>.

Занимая должности судей, прокуроров, адвокатов защиты и управляющих делами суда, женщины и лица из числа других недостаточно представленных групп укрепляют легитимность судебной системы и делают суды более доступными для сообществ, интересам которых они служат. Женщины и представители меньшинств на высоких должностях в судебной системе служат не только образцом для подражания для других членов сообщества, но также могут отстаивать идеи равенства и вести борьбу с дискриминацией. Кроме того, работу женщин в судебной системе следует рассматривать и с точки зрения эффективности использования людских ресурсов. Современное общество не может себе позволить разбрасываться интеллектом и энергией половины всего населения<sup>16</sup>.

### 3.5. Реформирование законов, предусматривающих дискриминацию; усиление защиты прав человека

*«Закон есть наиболее формализованное выражение политики правительства. Не имея мер правовой защиты, женщины не могут обратиться за помощью к суду, когда сталкиваются с дискриминацией, которая отрицательно влияет на все стороны их жизни, включая безопасность, физическую неприкосновенность, семейную жизнь, общественное положение, а также перспективы политического, экономического и социального развития. Для реализации принципа отправления правосудия с учетом гендерной специфики необходима правовая реформа».*

Выступление distinguished Наванетема Пиллэ, судьи Международного уголовного суда<sup>17</sup>

Во многих странах наблюдается огромный разрыв между стандартами по правам человека и национальным законодательством по вопросам, связанным с отправлением правосудия с учетом гендерной специфики. Во многих странах действуют законы, которые содержат откровенно дискриминационные положения в отношении права собственности на землю, НПП, брака, родительских прав, прав наследия, найма на работу и сексуальной ориентации. Некоторые из таких примеров более подробно обсуждаются в разделе 4.4. Эта проблема особенно трудно решается в случаях, когда кодифицированные законы, поддерживающие идею равенства, сосуществуют ря-

дом с другими законами, официальными или законами обычного права, которые сдержат элементы дискриминации.

### 3.6. Гарантия неизбежности наказания виновных в насилии на гендерной почве

*«У жертв изнасилования не должно быть причин для стыда, не их следует клеймить позором – и стыд, и бесчестие должны пасть на головы самих преступников и других лиц, ответственных за эти преступления, а также, в некоторой степени, на системы права, защиты, охраны порядка и на глобальную систему безопасности, которая игнорирует, замалчивает преступления на гендерной почве или иным образом оказывается неспособной обеспечить надлежащее реагирование на них».*  
Д-р Келли Дон Эскин<sup>18</sup>

Во многих сообществах вину за НГП обычно возлагают на его жертву, особенно если речь идет о сексуальном насилии. В результате, боясь навлечь на себя пятно позора, большинство жертв никому не сообщает о случившемся. Это в большей степени характерно для мужчин (которые могут стыдиться того, что с ними произошло), а также для лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ), ставших жертвами НГП, которые опасаются стать жертвой дополнительного преследования/насилия по причине своей сексуальной ориентации.

Существующие в обществе установки на обвинение жертвы часто находят отражение и в суде. Полиция, прокуратура и судьи нередко считают бытовое насилие «частным» делом, на которое закон не распространяется. Женщинам и мужчинам, заявляющим о факте сексуального насилия над ними, часто угрожает повторная виктимизация в системе правосудия, которая начинается в полиции и продолжается на протяжении всего судебного процесса. Во многих случаях виновных в сексуальных преступлениях или преступлениях на гендерной почве оправдывают или выносят им незначительные наказания. В некоторых странах наказание виновного сопряжено с дальнейшим нарушением прав и свобод жертвы – например, когда ее вынуждают выйти замуж за насильника<sup>19</sup>.

Патриция Нтахорубузе, член базирующейся в Бужумбуре Ассоциации женщин-юристов, так высказалась по вопросу отношения судебной системы к преследованию за преступления на сексуальной почве: «Это – проблема, потому что имеет место тенденция рассматривать такие случаи как менее серьезные преступления. Это грешно, так как многие из привлекаемых к суду по обвинению в изнасиловании незамедлительно выходят на свободу». Многие жертвы даже и не пытаются добиваться привлечения виновных к ответственности, так как знают, что ничего сделано не будет. В Бурунди преступления, связанные с сексуальным насилием часто разрешаются «полюбовно» - путем обмена коровами или выплаты денежной компенсации<sup>20</sup>.

В случае неспособности системы правосудия обеспечить наказание виновных в НГП, а также в случае неоказания надлежащей медицинской и психологической помощи жертвам таких преступлений последние могут впасть в глубокую депрессию, вплоть до совершения самоубийства. В Афганистане отсутствие реакции со стороны судебных органов на широко распространенные нарушения прав женщин приводит к значительному числу самоубийств и других видов самоубийств среди женщин<sup>21</sup>.

Позволяя преступникам уходить от наказания, мы тем самым порождаем атмосферу безнаказанности и беззакония. Безнаказанность подрывает устои общества, выходящего из состояния конфликта, поскольку узаконивает насилие. Оно способствует продолжению периода нестабильности и угрожает женщинам возобновлением конфликта<sup>22</sup>. Одним из важнейших факторов надлежащего государственного управления, мира и устойчивого развития является соблюдение принципа верховенства закона. Кроме того, высокий уровень сексуального насилия и НГП ведет к широкому распространению ВИЧ/СПИД – одной из основных угроз устойчивому развитию и безопасности страны.

#### Рамка 2

#### Девять компонентов учета гендера в реформе системы правосудия

**Планирование** – включение гендерной концепции в начальный и во все последующие этапы реформирования системы правосудия, а также подключение к этому процессу заинтересованных местных субъектов.

**Партнерство** – сотрудничество и взаимопомощь между различными заинтересованными субъектами внутри страны: судебным корпусом, полицией, прокуратурой, ассоциациями юристов, юридическими учебными заведениями, гражданским обществом, женскими сетями, а также международными субъектами (ООН, государствами-донорами, НПО).

**Участие** – обеспечение набора мужчин и женщин из разных сегментов общества на работу в системе правосудия в качестве судей, прокуроров, адвокатов и управляющих делами судов.

**Предупреждение** – предупреждение дискриминации на гендерной почве и НГП посредством реализации правовой реформы, нормативных документов и инструкций в рамках систем безопасности и правосудия – как в самих институтах безопасности и правосудия, так и вне их, т.е. в обществе.

**Процедура** – разработка инструкций, нормативных документов и практических мер, способствующих равному доступу к правосудию как для мужчин, так и для женщин в рамках официальных, переходных, неофициальных и альтернативных систем правосудия.

**Защита** – защита жертв и свидетелей актов дискриминации на гендерной почве и НГП: обеспечение их безопасности, предоставление им конспиративных квартир, юридической помощи и компенсаций.

**Судебное преследование/наказание** – судебное преследование виновных; ни одно преступление – совершенное внутри институтов судебной системы или в отношении простых граждан – не должно оставаться безнаказанным.

**Осведомленность общества** – кампании по информированию населения о законах против дискриминации и насилия на гендерной почве, а также о нормативных документах и практических мерах по реализации таких законов.

**Эффективность** – контроль над проведением реформы системы правосудия и мониторинг этого процесса как сотрудниками самой системы правосудия, так и представителями других ветвей власти.

## Рамка 3

## Женская сеть призывает африканские государства подписать протокол о правах женщин Африки

Организация «Солидарность за права женщин Африки» (СОАВР), зонтичная группа, объединяющая 19 женских правозащитных групп из нескольких стран со всего африканского континента, публично выдали лидерам 12 африканских стран-участниц Саммита Африканского Союза «красные карточки» за то, что они не подписали документ Африканского Союза под названием «Протокол о правах женщин в Африке». Текст красной карточки гласил: «Вы получаете красную карточку от «Солидарности за права женщин Африки», коалиции организаций, которые выступают за ратификацию протокола о правах женщин. Данная акция СОАВР направлена на то, чтобы побудить африканские государства подписать данную хартию, которая охватывает широкий ряд проблем в области прав человека и представляет собой всеобъемлющую нормативную базу для защиты прав женщин»<sup>23</sup>.

### 3.7. Обеспечение равного доступа к правосудию

Возможность мира и примирения возрастает, когда, в случае необходимости разрешить какой-либо спор или призвать преступника к ответу, граждане обоего пола могут обратиться в суд, к посредникам или к традиционным механизмам правосудия. Доступ к правосудию может быть заблокирован по разным причинам, причем многие из них особенно негативно сказываются на положении женщин, жертв НПП и лиц из числа меньшинств. К таким причинам относятся:

- **Уровень знаний:** многие мужчины и женщины не знают своих юридических прав или способов получения компенсации за совершенные в отношении их уголовные или гражданские правонарушения.
- **Уровень ресурсов:** многие жертвы насилия, дискриминации или преследований предпочитают не жаловаться, потому что у них не хватает финансовых ресурсов для обращения в суд. Во многих случаях неравенство доступа к правосудию проистекает из того факта, что у мужчин часто больше возможностей нанять квалифицированного адвоката. В делах о дискриминации на гендерной почве или о бытовом насилии обвиняемый обычно пользуется услугами адвоката, а его жертва – нет, поскольку она не может себе этого позволить.
- **Страх:** многие жертвы и свидетели боятся давать показания, особенно в делах об НПП. Как правило, суды не обеспечивают защиты жертв и свидетелей, а число конспиративных квартир незначительно. Жертвам и свидетелям НПП часто необходимо иметь охранные судебные приказы, которые редко издаются за пределами развитых стран.
- **Коррупция:** во многих случаях коррупция в судебных органах не позволяет женщинам выигрывать споры в суде в рамках открытого и прозрачного процесса. Решения судов, которые принимаются в пользу того, кто больше заплатит, в большинстве случаев направлены против женщин.
- **Транспорт:** совершать поездки в суд может оказаться и трудно, и дорого, поскольку суды чаще расположены в городах.
- **Уход за детьми:** большинство жертв НПП – женщины, причем у многих из них есть маленькие дети, и им может быть трудно организовать уход за детьми на период судебного процесса.
- **Язык:** в стране может существовать несколько диалектов или традиционных языков, особенно в сельских районах. Судебные заседания могут проводиться на языке, которым жертва не владеет.
- **Дискриминация:** дискриминационное поведение со стороны работников судов по отношению к женщинам, лицам из числа меньшинств и отдельных этнических групп.

Чтобы быть эффективной, реформа системы правосудия должна предусматривать такую политику и практические меры, которые бы на практике обеспечивали учет гендерных аспектов и отсутствие дискриминации в рамках данной системы правосудия, а также конкретные гарантии равного доступа к правосудию для всех.

### 3.8. Усиление контроля над системой правосудия и мониторинга ее деятельности

НПО и гражданское общество играют важную роль, когда осуществляют мониторинг судебных процессов, практики вынесения приговоров и других аспектов системы правосудия, а также информируют общественность о состоянии дел в системе правосудия.

Для обеспечения эффективного процесса реформ чрезвычайно важно иметь механизм контроля и мониторинга. Контроль над судебными органами может обеспечить соблюдение нормативных документов и инструкций, направленных против дискриминации, а также в значительной степени способствовать выявлению ранних признаков надвигающихся проблем. Аналогичным образом, гражданский контроль над сектором безопасности позволяет выявлять проблемы на стадии их возникновения и справляться с ними прежде, чем они превратятся в реальную угрозу безопасности.

## 4 Способы интеграции гендера в реформу системы правосудия

Процесс реформирования любой системы правосудия в чрезвычайно высокой степени зависит от конкретной обстановки в стране. Для того, чтобы обеспечить ему больше шансов на успех и на достижение долговечного результата (что, в свою очередь, способствует укреплению стабильности и безопасности страны), необходимо посвятить достаточно времени выявлению конкретных условий, потребностей, вызовов, пробелов и возможностей, характерных для данной конкретной ситуации.

Следует, чтобы общая ткань плана включала в себя и гендерные аспекты, без учета которых эффективная реформа системы правосудия невозможна. Там, где это возможно, кроме гендера следует учитывать и другие факторы, способные оказывать влияние на вопросы, связанные с неравенством, насилием и дискриминацией – такие как расовая, этническая, классовая принадлежность, религия, образование, материальное положение, сексуальная ориентация, состояние здоровья, язык и география места проживания. Важнейшим фактором, способствующим формированию подхода к решению проблем гендерного неравенства, является понимание глубинных причин и последствий дискриминации, насилия и конфликта на гендерной почве.

Следует, чтобы основные заинтересованные субъекты из числа руководителей судебных органов, органов прокуратуры, тюремной системы, представителей ассоциаций юристов и гражданского общества были подключены к разработке ре-



## Рамка 4

## Восточный Тимор: конституция формируется под влиянием гражданского общества

Была создана рабочая группа «Женщины и конституция», объединяющая ряд организаций гражданского общества, которая, пользуясь консультациями Подразделения по гендерным вопросам, организовала консультации с женскими группами по всей стране по основным проблемам женщин Восточного Тимора. В результате была согласована Хартия прав женщин Восточного Тимора, в поддержку которой было собрано восемь тысяч подписей (главным образом, от женщин). Затем хартию представили членам учредительного собрания. Результатом этой акции по доведению до сведения общественности проблем, связанных с вопросами гендерного равенства и борьбы с дискриминацией, стало принятие Конституции Восточного Тимора, которая включает следующие положения:

- Одна из основополагающих задач государства – обеспечение и гарантия действительного равенства возможностей для мужчин и женщин и отсутствия дискриминации на гендерной почве.
- Женщины и мужчины должны иметь одинаковые права и обязанности во всех областях семейной жизни, а также в политических, экономических, социальных и культурных [областях].
- Брак должен строиться на взаимном согласии обоих партнеров и на условиях полного равенства прав обоих супругов.
- Женщинам полагается предоставление отпуска по беременности и родам без потери оплаты труда или иных льгот<sup>24</sup>.

формы на самых ранних этапах планирования, чтобы они имели возможность четко определить и установить цели процесса реформ. Сотрудничество и совместная работа на самых ранних этапах между различными национальными и международными заинтересованными субъектами способствует выработке более скоординированного подхода к реформированию системы правосудия. НПО давно выступают за предоставление женщинам полного равенства: они осуществляют мониторинг деятельности правительств, сообщают о замеченных нарушениях, ведут кампании за осуществление перемен, и оказывают женщинам непосредственную помощь. Например, сотрудничество с женскими сетями, а также с ассоциациями юристов и группами ЛГБТ может стать важнейшим фактором для выработки понимания реальных гендерных проблем с точки зрения системы правосудия и для обеспечения легитимности всего процесса реформ.

#### 4.1. Гендерный анализ системы правосудия

Следует, чтобы процесс реформирования включал анализ системы правосудия с учетом гендерных аспектов.

- ✓ **(Неполный) контрольный перечень для проведения гендерного анализа**
- ✓ Выяснить, какие международные и региональные документы в области прав человека данное государство ратифицировало.
- ✓ Провести обзор национальной конституции и законодательства на предмет их соответствия международным и региональным обязательствам в области прав человека, в том числе в области гендерного равенства.
- ✓ Провести обзор традиционных и религиозных законов и обычаев на предмет обнаружения элементов дискриминации мер в свете национальных и международных стандартов прав человека.
- ✓ Провести анализ и выяснить, существуют ли в стране надлежащие законы по предупреждению дискриминации – например, законы, запрещающие дискриминацию в отношении беременных женщин, женщин с детьми или замужних женщин, а также сексуальные домогательства на рабочем месте.
- ✓ Путем опроса разных представителей широкого круга групп общества проанализировать, как правовая система работает «на практике» в отношении как женщин, так и мужчин, а также с учетом действия альтернативных систем правосудия. Обращать особое внимание на инструкции, правила и практические меры, от которых зависит доступ к правосудию.
- ✓ Провести обзор баз статистических данных, учетных документов судов и других институтов, если такие имеются,

для выяснения вопроса о том, кто обращается в судебную систему, с какими претензиями, и каковы результаты этих обращений. Имеются ли случаи, когда женщинам и лицам из других отдельных социальных групп не удается довести свое дело до суда? Если да, то по каким причинам?

- ✓ Провести обзор видов наказаний, которые выносятся виновным, обращая особое внимание на наказания за НГП и преступления в отношении маргинализированных социальных групп.
- ✓ Провести гендерный анализ бюджета системы правосудия на предмет изучения распределения ресурсов на нужды мужчин и женщин.
- ✓ Провести анализ доли женщин в системе юридических учебных заведений, в рядах действующих юристов и в судебной системе.

#### 4.2. Правовая реформа

В переходный период и в период сразу после завершения конфликта может на короткое время возникнуть окно возможностей для того, чтобы пересмотреть и заново переписать конституцию и законодательство – меры, которые имеют долгосрочные последствия для мира, безопасности и статуса различных групп в обществе, включая женщин.

#### Международные и региональные договоры и документы по правам человека

Следует, чтобы государства, как минимум, присоединились к международным и региональным договорам и конвенциям по правам человека без каких-либо оговорок, ратифицировали их и соблюдали все международные документы по правам человека.

**См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы**

Гражданское общество может эффективно воздействовать на правительство, побуждая его ратифицировать такие договоры (см. рамку 3).

#### Конституционная реформа

Конституция может быть важнейшим инструментом для достижения гендерного равенства и установления запрета на дискриминацию и насилие на гендерной почве. Нередко конституционная реформа становится частью процесса восстановления постконфликтных и переходных стран и обеспечивает фундамент, на котором зиждется реформа системы правосудия. Например, конституция может подтвердить, что

### Рамка 5 Решение проблемы женского землевладения в Руанде

После актов геноцида в Руанде правительству пришлось решать проблему ошеломляющего количества безземельных матерей-одиночек. В парламенте был организован отдел гендерных проблем, в задачу которого входил обзор законов, содержащих элементы дискриминации в отношении женщин. Отделу удалось доказать, что женщинам следует предоставить право наследовать имущество своих родителей или мужей, а вдовы должны иметь возможность требовать у мужчин-родственников своих покойных мужей возврата имущества покойного. Однако, несмотря на успешную институционализацию поддержки прав женщин, на местном уровне реализация закона о предоставлении женщинам имущественных прав столкнулась со значительными трудностями. Традиционалисты не склонны менять вековые традиции, и активисты женских правозащитных организаций предупреждают, что закон вряд ли удастся претворить в жизнь без общенациональной кампании просвещения в области прав женщин<sup>25</sup>.

правами человека может пользоваться каждый, независимо от пола или сексуальной ориентации, или установить, что международные и региональные документы после ратификации автоматически становятся частью внутреннего законодательства. Требования со стороны гражданского общества и НПО о необходимости включения таких вопросов в конституцию могут сыграть весьма действенную роль (см. рамку 4).

### Национальное законодательство

Следует, чтобы национальное законодательство как минимум отражало определения и стандарты международных и региональных документов в области прав человека. При необходимости, для того, чтобы иметь возможность установить специальный запрет на все формы НГП и дискриминации, следует пересматривать действующие законы и принимать новые. Для успешной разработки таких законов необходимо, чтобы работа над ними проходила в режиме консультаций и с учетом мнений жертв таких преступлений, женских НПО, а также в режиме диалога со специалистами-практиками, которым предстоит эти законы проводить в жизнь и обеспечить их принудительное применение.

### Право собственности на землю

Споры по поводу собственности на землю – одна из основных угроз безопасности, особенно в напряженный переходный или постконфликтный период. После окончания конфликта воевавшие стороны нередко возвращаются в свои дома и обнаруживают, что те уже заняты другими людьми. При этом текущие владельцы являются либо беженцами из другой местности, либо лично причастны к выселению прежних владельцев. Юридические процедуры по разрешению земельные споры должны быть ясными и доступными.

Во многих странах женщины не имеют права на владение имуществом или на унаследование его. Эта ситуация вызывает особенно много проблем в постконфликтных странах, где многие женщины могут оказаться вдовами и главами семей, не имеющими права собственности на землю, на которой проживают. Их могут выселять с занимаемых участков, лишая возможности выращивать продукты для извлечения дохода или для собственного пропитания (см. рамки 5, 6).

### Насилие на гендерной почве

НГП – весьма распространенный вид преступления, которое во многих случаях остается безнаказанным. Такие преступления нередко окружены атмосферой молчания, а за некоторые виды НГП в национальных законодательствах не предусматриваются уголовные наказания. Например:

- **Бытовое насилие:** Как показывают исследования, от 25% до 50% всех женщин мира подвергаются насилию со стороны своего интимного партнера. Примерно 95% жертв бытового насилия – женщины. В большинстве стран законодательство относит бытовое насилие не к тяжким преступлениям, а к легким правонарушениям и не предусматривает прямой защиты женщин от изнасилований и домогательств в браке. Однако в этом вопросе намечается некоторый прогресс: изнасилование в браке признают преступлением уже не менее 50 стран<sup>27</sup>.
- **Преступления чести:** преступления, совершаемые в отношении женщин во имя «чести» могут иметь место как в семье, так и в сообществе. По расчетам, во всем мире ежегодно жертвами убийства «чести» в семьях становятся 5 тыс. женщин. В некоторых странах на Среднем Востоке и в Латинской Америке суды, действующие по нормам статутного и общего права, институционализируют «защиту чести», освобождая отцов, братьев или мужей от ответственности за убийство. В 12 латиноамериканских странах насильник может уйти от наказания, если предложит жертве выйти за него замуж и она согласится. Семья жертвы зачастую оказывает на нее давление, заставляя выйти замуж за насильника во имя «спасения чести семьи».

Если меры по пресечению НГП не предпринимаются, это создает атмосферу безнаказанности, что, в свою очередь, подрывает мир и безопасность в стране.

### Сексуальное насилие

Во многих странах национальное законодательство не обеспечивает нормативной базы, в рамках которой все случаи насилия на сексуальной почве относятся к числу уголовных преступлений. Например, для признания такого правонарушения уголовным преступлением, закон может требовать не доказательства отсутствия согласия жертвы, а доказательства факта применения физического насилия со стороны преступника. В некоторых странах закон считает уголовным преступлением лишь изнасилование, но не остальные виды насилия

### Рамка 6 Применение международного права для преодоления дискриминации в практике определения права наследования в Кении<sup>26</sup>

Излагается по: Уачокире, дело о наследстве № 192 из 2 000; главный магистратский суд г. Тика, 19 августа 2002 года

Джейн Уатири обратилась в суд с иском о передаче ей в собственность половины участка земли, принадлежавшего ее покойному отцу, на котором она проживала с четырьмя детьми. Ее брат выступил против, аргументируя свои действия тем, что при жизни отца он обрабатывал более значительный участок земли, чем сестра, и, следовательно, ему причитается этот, больший участок. Старший мировой судья Х. А. Омонди установил, что, по общему праву народности кикуйю, незамужняя женщина, коей являлась Уатири, не обладает надлежащими правами наследования в связи с тем, что существует возможность, что она может выйти замуж. Мировой судья Омонди пришел к выводу, что данное положение обычного права предусматривает дискриминацию в отношении женщин в нарушение раздела 82(1) Конституции Кении, который запрещает дискриминацию по половому признаку. Это положение также нарушало статью 18(3) Банджунской хартии и статью 15(1)-(3) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая предусматривает юридическое равенство между мужчинами и женщинами. На этих основаниях мировой судья Омонди принял решение о передаче во владение Уатири и ее брату равных участков принадлежавшей их отцу земли.

## Рамка 7

## Юридическое определение и криминализация актов изнасилования: передовой опыт

Институт им. Рауля Валленберга выделил следующие характеристики передовой практики в области юридического определения и криминализации актов изнасилования:

- Гендерная нейтральность юридических определений изнасилования и других преступлений сексуального характера.
- Одинаковое отношение к преступлениям на сексуальной почве независимо от того, существовали между преступником и жертвой интимные отношения, или нет.
- Изнасилование, равно как и другие преступления на сексуальной почве, являются правонарушениями публичного характера.
- Определения правонарушений на сексуальной почве прямо или косвенно опираются на отсутствие согласия со стороны жертвы.
- Отсутствие сопротивления не рассматривается как признак согласия.
- Для осуждения виновного подкрепляющие доказательства не требуются.
- Определение полового акта трактуется широко и не требует обязательного наличия проникновения в тело жертвы.
- Указание конкретного возраста, до наступления которого согласие со стороны жертвы не принимается во внимание – в качестве меры защиты несовершеннолетних.

Далее доклад указывает следующие положения и нормативные документы, способствующие эффективному применению такого закона:

- Учреждение специальной полиции, в составе которой должны быть сотрудники женского пола, для расследования правонарушений на сексуальной почве.
- Разработка подробных методических рекомендаций для полицейских о приемах ведения дел по преступлениям на сексуальной почве, начиная с момента получения заявления о таком преступлении.
- Обеспечение возможности для жертвы преступления на сексуальной почве давать показания на родном языке.
- Обеспечение возможности внесения в учетную документацию полиции информации об анонимных жалобах.
- Организация общенациональной базы данных о лицах, совершивших преступления на сексуальной почве.
- Учреждение в составе национальных органов уголовного преследования специальных отделов по преступлениям на сексуальной почве.
- Обучение всех судей в области природы и последствий преступлений на сексуальной почве.
- Учреждение в судах специальных отделов для обеспечения надлежащего рассмотрения дел о преступлениях на сексуальной почве.
- Применение правил доказывания, которые в общем случае запрещают использовать показания о предыдущей истории сексуальной жизни и репутации жертвы.
- Применение защитных мер, таких, как ширмы и закрытые двери, для защиты жертвы от повторной виктимизации во время дачи ею показаний.
- Обеспечение, чтобы при применении защитных мер принимался во внимание возраст жертвы.
- Обеспечение помощи жертвам, в том числе многопрофильными центрами поддержки.
- Учреждение специальных отделов в национальной системе здравоохранения.
- Обеспечение, чтобы осмотр жертв сексуальных надругательств всегда проводили медработники одного с ними пола.
- Обеспечение бесплатных средств экстренной контрацепции, антиретровирусной терапии и антибиотиков против болезней, передающихся половым путем.
- Введение национальных правил сбора доказательств и проведения психотерапии.
- Обеспечение комплекта для сбора вещественных доказательств факта сексуального нападения и бесплатной юридической помощи.
- Обеспечение государственного возмещения финансовых расходов, связанных с таким преступлением.
- Обеспечение круглосуточных телефонов доверия для сбора информации о преступлениях на сексуальной почве и предоставления консультаций жертвам.
- Обеспечение информации для жертв изнасилования и программ их просвещения на разных языках, а также обеспечение доступности такой информации и просвещения.
- Организация кампаний по повышению осведомленности общества в различных средствах массовой информации и на разных языках.
- Разработка системы нормативных документов, в которую входят национальные планы действий и нормативные документы по борьбе с насилием в отношении женщин и (или) по предупреждению изнасилований и других преступлений на сексуальной почве.

на сексуальной почве, и (или) относит к изнасилованию лишь случаи, когда имеет место проникновение во влагалище. Нередко закон исключает из перечня таких преступлений сексуальное насилие в отношении мужчин и мальчиков. В некоторых странах несовершеннолетние законы о сексуальном насилии определяют используемые стандарты доказательства и процессуальные нормы. Например, во многих мусульманских странах по закону шариата необходимо, чтобы свидетелями акта насилия было не менее двух мужчин<sup>28</sup>.

Институт прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга составил перечень примеров передового опыта в четырех областях права, имеющих особое значение с точки зрения учета гендерной концепции: бытовое насилие/изнасилование; определение отцовства; брак, основанный на обычае и прерывание беременности<sup>29</sup>. Представленные в отчете примеры передового опыта разбиты по трем компонен-

там: законодательство, политика и реальность. Сам по себе тот или иной закон можно представить как пример передового опыта, но при этом его исполнение должна гарантировать соответствующая политика правительства или государства. Другой жизненно важный фактор успеха реформы системы правосудия – это условия, в которых она разворачивается. То, что хорошо для одной страны, может совершенно не годиться в другой ситуации – например, в виду культурных различий, иной структуры общества или в виду отсутствия необходимых ресурсов. Аналогичным образом, метод, хорошо зарекомендовавший себя при работе с одной группой, может не сработать в случае с другими группами<sup>30</sup>. В рамке 7 представлены примеры передовой практики с точки зрения мер по борьбе с изнасилованиями.

### Сексуальная ориентация

Нарушения прав человека, совершаемые в отношении лиц, которые имеют иную сексуальную ориентацию/гендерную идентичность или подозреваются в наличии такой ориентации/идентичности, распространены во всем мире. К ним относятся внесудебные казни, пытки и жестокое обращение, сексуальные нападения и изнасилование, нарушение права неприкосновенности частной жизни, незаконное лишение свободы, отказ в приеме на работу или учебу, а также серьезная дискриминация с точки зрения возможности пользования другими правами человека.

Можно принять законы, запрещающие дискриминацию или НПП на почве сексуальной ориентации или сексуальной идентичности. Конституция ЮАР стала первой в мире конституцией, которая запрещает несправедливую дискриминацию на почве сексуальной ориентации. В декабре 2005 года Конституционный суд Южной Африки впервые на африканском континенте вынес постановление о признании гражданских браков между гомосексуальными и лесбийскими парами. Ряд других стран также продвинулись вперед в деле борьбы против нарушений прав человека, связанных с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью. К ним относятся:

- **Фиджи**, где в августе 2005 года Высокий суд признал действовавший в стране закон о содомии неконституционным. Суд заявил: «Требование конституции состоит в том, что закон должен признавать различия [между людьми], подтверждать [необходимость уважения] человеческо-

го достоинства, и обеспечивать равное уважение ко всем гражданам – таким, как они есть».

- **Румыния**, где, после целого десятилетия давления со стороны собственных граждан и международных организаций, удалось отменить закон о содомии и принять широкое законодательство, направленное против дискриминации<sup>31</sup>.

В апреле 2007 года Европейский парламент принял резолюцию в отношении существующей в Европе дискриминации на почве сексуальной ориентации<sup>32</sup>:

*«Статья (3) Вновь подтверждает свою просьбу к Комиссии о необходимости обеспечить, чтобы дискриминация на почве сексуальной ориентации была запрещена во всех секторах путем завершения разработки пакета документов против дискриминации на основе статьи 13 Договора о ЕС, в отсутствие которого лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и иные лица сталкиваются с множественными проявлениями дискриминации и по-прежнему рискуют столкнуться с дискриминацией; призывает к исключению гомосексуализма из числа подлежащих уголовному наказанию деяний во всем мире;*

*Статья (8) Вновь подтверждает призыв ко всем государствам-членам предлагать законы, направленные на ликвидацию дискриминации, которую испы-*

## Рамка 8

### Роль гражданского общества в пропаганде необходимости правовой реформы

Гражданское общество может чрезвычайно эффективно настаивать на проведении правовой реформы. В приводимых ниже примерах одним из ключевых факторов успеха была инициативная, бескомпромиссная позиция женских групп. Эти группы вступали в действие на самых ранних этапах, формулировали требования в виде конкретных поправок и твердо отстаивали свои позиции, несмотря на консервативную реакцию, политическую нестабильность или политические перемены в стране. Кроме того, они добились успеха в формировании широких универсальных коалиций, вступая в партнерские отношения с другими движениями и добиваясь представительства всех слоев общества в своих рядах с тем, чтобы избежать обвинений в «маргинальности» или в том, что они «исповедуют западные ценности». К тому же эти группы применяли профессиональные стратегии при проведении своих кампаний, одновременно используя целый ряд различных методов, включая интенсивное использование средств массовой информации, тщательный мониторинг деятельности парламента и правозащитные мероприятия в парламенте, проведение манифестаций, мероприятий по повышению осведомленности населения, а также организацию конференций и семинаров. Эти группы выявляли каждое окно возможностей, которое открывала перед ними данная политическая или социальная ситуация и умело его использовали. Эти кампании и реформы привели к преобразованию основополагающей идеологии законодательства, тем самым открыв новые возможности для реализации прав женщин.

Принятый в Монголии в мае 2004 года Закон о бытовом насилии стал результатом сотрудничества двух крупнейших женских НПО страны и рабочей группы парламента по разработке законодательства по борьбе с бытовым насилием<sup>35</sup>.

В Марокко завершенная в феврале 2004 года реформа Семейного кодекса отменила положение о непрекращаемой власти мужчины в семье, объявив мужчину и женщину равными партнерами в рамках института семьи. Это стало революционным событием в жизни марокканских женщин. Реформированный семейный кодекс предоставляет женщинам равные права с мужчинами по части инициации развода, повышает нижний брачный возраст для женщин с 15 до 18 лет, предоставляет женщинам имущественные права, принимает меры по ограничению полигамии (хотя и не запрещает ее полностью) и признает права детей. Движущей силой этой реформы стала мощная кампания, организованная женскими группами Марокко во главе с Демократической ассоциацией женщин Марокко<sup>36</sup>.

Принятый в 2004 году в Испании Закон о защите от насилия разрабатывался при активном участии женских организаций. Он содержит широкое определение насилия, которое включает и психологические формы насилия, такие как сексуальная агрессия, угрозы, принуждение, насильственное принуждение и лишение свободы воли. Закон предусматривает меры предупреждения и просвещения, а также предоставление защиты и помощи жертвам и новые санкции в отношении виновных<sup>37</sup>.

Новый Уголовный кодекс Турции был принят турецким парламентом в сентябре 2004 года. Он ввел прогрессивные определения преступлений на сексуальной почве и более строгие наказания за них; причислил изнасилования в браке к уголовным преступлениям; предусмотрел меры по предотвращению снижения сроков наказания виновным в «убийствах чести»; ликвидировал ссылки на такие патриархальные понятия как «целомудрие», «честь», «моральность» или «непристойное поведение»; отменил ранее имевшую место дискриминацию в отношении невественниц и незамужних женщин; отменил положения о снижении наказания виновным в изнасиловании и похищении людей; признал уголовно наказуемым деянием сексуальные домогательства на рабочем месте и квалифицировал сексуальные нападения со стороны личного состава сил безопасности в качестве преступлений с отягчающими обстоятельствами. Эта реформа стала результатом мощной трехлетней кампании, которую проводила группа в составе 27 турецких НПО<sup>38</sup>.

В Бурунди активисты движения за права женщин призывают к проведению общенациональных правовых и социальных реформ с целью расследования бесчисленных актов сексуального насилия, совершаемых во время войны, а также изменения существующей в стране правовой оценки изнасилования. Ассоциация женщин-юристов Бурунди, базирующаяся в Бужумбуре, присоединилась к другим женским организациям в обращении к правительству с просьбой пересмотреть и усилить законы, направленные против сексуального насилия, а также предоставляет консультации специальному комитету по пересмотру системы правосудия, организованному активистами правозащитного движения<sup>39</sup>.

тывают однополюе пары, а также обращается к Комиссии с просьбой вносить предложения, призванные обеспечить, чтобы в этой области также применялся принцип взаимного признания, что позволит обеспечить свободу перемещения всех лиц в ЕС без дискриминации...».

#### Законы, предусматривающие дискриминацию в отношении мужчин и юношей

Мужчины и юноши также попадают под действие дискриминационных законов и обычаев. Например, в Южной Африке суд установил, что закон, предусматривающий, что незаконорожденный ребенок может быть принят в семью лишь с согласия матери, но не с согласия отца, является неконституционным в виду дискриминации по гендерному признаку, а также дискриминации по признаку семейного положения<sup>33</sup>.

#### Дискриминация де-факто

Даже в тех случаях, когда законы запрещают и предусматривают специальные меры для улучшения положения женщин, на практике (де-факто) сохраняется весьма широкое распространение дискриминации в отношении женщин и некоторых групп мужчин. Например, к такой дискриминации относятся правила, применяемые банками, когда заключаемый женщиной контракт обязан подписывать ее супруг; неисполнение норм земельного законодательства, предусматривающих совместное право собственности на землю для супругов; а также нарушения законодательства о равных возможностях. К основным факторам, способствующим дискриминации де-факто, относятся: дискриминационные культурные установки, неграмотность, юридическая неосведомленность, отсутствие ресурсов для принуждения к соблюдению прав, а также трудности, связанные с необходимостью добираться до суда, расположенного в городе<sup>34</sup>.

### 4.3. Порядок судопроизводства и судебная практика в отношении насилия на гендерной почве

Даже при наличии надлежащего законодательства, в самом порядке судопроизводства и судебной практике можно обнаружить элементы дискриминации в отношении отдельных групп, в том числе в отношении жертв бытового и сексуального насилия. К препятствиям процессуального характера можно отнести плату, взимаемую за прием жалоб, отсутствие физической возможности попасть в суд и ограниченное время работы государственных учреждений (см. рамку 9). В частности, нередко суды не располагают инфраструктурой, потенциалом, квалификацией, необходимыми для расследования случаев НПП. Порядок судопроизводства при рассмотрении дел о сексуальном насилии нередко таков, что жертва

подвергается повторной виктимизации – унижениям во время опроса, дачи показаний и после окончания суда.

Следует провести тщательный анализ всех методов судебной практики и процессуальных норм на предмет исключения любой дискриминации в отношении женщин или иных социальных групп. Во многих случаях предупреждение дискриминации потребует специальных мер. Ниже приводятся примеры специальных мер, принимаемых в разных странах в отношении случаев сексуального и бытового насилия, а также для защиты жертв и свидетелей.

#### Сексуальное насилие

В некоторых государствах разработаны специальные механизмы по расследованию дел о сексуальном насилии, цель которых – обеспечить, чтобы правила процедуры и доказывания не были основаны на непристойных стереотипах женщины и не приводили к повторной виктимизации жертв<sup>41</sup>.

Правила процедуры и доказывания Международного уголовного суда относятся к надлежащей практике защиты жертв<sup>42</sup>. Правило 70 предусматривает, что в делах о сексуальном насилии суд обязан следовать перечисленным нижним принципам и применять их:

- (a) Вывод о наличии факта согласия со стороны жертвы не может быть сделан на основании каких-либо слов или поведения жертвы в ситуации, когда применение силы, угроза применения силы, принуждение или использование ситуации, способствующей принуждению, лишили жертву возможности дать добровольное или искреннее согласие;
- (b) Вывод о наличии факта согласия со стороны жертвы не может быть сделан на основании каких-либо слов или поведения жертвы в ситуации, когда жертва не имела возможности дать искреннее согласие;
- (c) Вывод о наличии факта согласия со стороны жертвы не может быть сделан на основании факта молчания жертвы или неказания ею сопротивления предполагаемому насилию;
- (d) Вывод о правдивости, характере жертвы или свидетеля или их предрасположенности к половому акту не может быть сделан на основании сексуального характера предшествующего или последующего поведения жертвы или свидетеля.

Правило 71 запрещает Международному уголовному суду принимать к рассмотрению «свидетельства о предшествующем или последующем сексуальном поведении жертвы или свидетеля».

- В качестве меры реагирования на низкий уровень вынесения обвинительных приговоров Южная Африка учредила суды по преступлениям на сексуальной почве и центры «тутуцела» (это слово переводится как «утешение»). Суды

#### Рамка 9

#### В России жертвы изнасилования обязаны предъявлять результаты освидетельствования судмедэкспертов, подтверждающие наличие повреждений

В России правоохранительные органы не предупреждают, не расследуют случаи бытового насилия и не обеспечивают наказание виновных по таким причинам, как глубоко укоренившиеся предубеждения, отсутствие надлежащей подготовки, а также потому, что государство не рассматривает борьбу с насилием в отношении женщин в числе приоритетных задач. В милиции нет специализированных подразделений по реагированию на случаи бытового насилия, и создание таких подразделений не планируется. Ни Министерство внутренних дел, ни юридические учебные заведения не предоставляют обучения методам борьбы с насилием в отношении женщин. Да и само государство не организует какого-либо обучения сотрудников правоохранительных органов по гендерным вопросам с целью искоренения установок и практики, способствующих сохранению бытового насилия.

Для возбуждения уголовного дела жертва должна представить справку об освидетельствовании у судмедэксперта, подтверждающую наличие у нее повреждений. Справки от других медицинских специалистов суд не признает. Осмотр жертвы судмедэкспертами производится лишь по направлению правоохранительного органа, причем за освидетельствование должна платить сама жертва. Процесс получения справки об освидетельствовании уже сам по себе может представлять проблему для жертвы насилия, если учесть, что необходимо еще получить направление из милиции, добраться до места нахождения судмедэксперта и попасть к нему в рабочие часы<sup>40</sup>.

по преступлениям на сексуальной почве – это специальные учреждения, задача которых – усовершенствовать процесс расследования и рассмотрения дел о сексуальных надругательствах; их сотрудники прошли специальное обучение методам работы с правонарушениями на сексуальной почве. Центры «тутуцела» создаются при таких судах как центры комплексного обслуживания жертв изнасилования. Набор персонала в такой центр осуществляет руководитель проекта; под одной крышей центр предоставляет услуги полиции, медицинскую помощь, а также консультации специалистов и юридические услуги, что существенно повышает качество расследования дел об изнасиловании. Уровень вынесения обвинительных приговоров вырос до 75-95%, а средняя скорость рассмотрения дел повысилась до 6 месяцев со дня получения первого заявления. Прежде, до учреждения таких центров, окончательного решения в деле об изнасиловании приходилось ждать от полутора до двух лет<sup>43</sup>.

### Бытовое насилие

- В 2005 году **Испания** приступила к организации судов по делам о насилии в отношении женщин, в полномочия которых входит рассмотрение не только уголовных, но и гражданских аспектов таких преступлений. Эта многообещающая инициатива призвана облегчить жертвам доступ к правосудию и предотвратить вынесение противоречивых решений (например, когда согласие на развод дается по причине совершенного насилия, а уголовный суд находит преступника невиновным).
- В **Эквадоре** и **Перу** суды получают техническую помощь и консультационную поддержку от женских НПО, которые занимаются борьбой с бытовым насилием. Анализ результатов выполнения этой программы в Эквадоре показывает, что в процентном отношении число вынесенных приговоров виновным в насилии возросло, многим семейным парам, получившим консультацию специалиста, удалось наладить семейные отношения, а женщины, обратившиеся в суд, утверждают, что в их жизни наступили перемены к лучшему<sup>44</sup>.
- В Бангладеш в Министерстве по делам женщин было создано специальное Отделение против насилия в отношении женщин. Оно предоставляет юридические консультации и помощь в гражданских и уголовных делах, связанных с насилием в отношении женщин, включая случаи обрызгивания кислотой, изнасилования, физические нападения, торговлю людьми, споры о приданом и случаи поставки женщин для использования в незаконных целях<sup>45</sup>.
- В качестве меры борьбы с бытовым насилием и оказания помощи жертвам в ряде городов **США** были созданы семейно-правовые центры. Задача семейно-правовых центров – облегчить жертвам поиск помощи и правосудия, сделать его более эффективным и результативным за счет привлечения профессионалов, предоставляющих целый ряд услуг под одной крышей: правозащитников из некоммерческих групп, представителей организаций по оказанию услуг жертвам, сотрудников правоохранительных органов, сотрудников службы пробации, сотрудников государственной службы по оказанию помощи жертвам, судмедэкспертов, прокуроров, священников и представителей организаций местной общественности. С началом работы семейно-правовых центров были отмечены следующие примеры надлежащей практики<sup>46</sup>:
  - Совмещенные многофункциональные службы для жертв бытового насилия и их детей способствуют повышению их безопасности и уровня поддержки.
  - Нормативные документы, предусматривающие арест/обязательный арест повышают ответственность виновных.

- Нормативные документы, связанные с арестом/принудительным исполнением (например, связанные с судебными приказами о мерах пресечения, выставлением жертвам счетов за такие судебные приказы или за сопутствующие услуги) снижают возможность повторной виктимизации жертв.
- Во главе угла должно стоять обеспечение безопасности/защита интересов жертвы.
- Одной из основных задач должно быть обеспечение конфиденциальности информации о жертве насилия.
- Предоставление услуг виновным на территории центра должно быть запрещено (следует, чтобы предоставление услуг виновным за пределами центра стало одним из основных элементов любой меры, направленной против бытового насилия; при этом следует, чтобы ни одному виновному не оказывались никакие услуги на территории семейно-правового центра).
- Результаты работы центра улучшаются, если все, кто предоставляет услуги в данном центре, специализируются на борьбе с бытовым насилием.
- Эффективность и устойчивость результатов работы центра значительно возрастают при наличии серьезной поддержки со стороны местных выборных лиц и иных местных политиков и представителей правительства штата.
- Как краткосрочный, так и долгосрочный успех работы центра невозможен без стратегического планирования.
- Наличие серьезной/разнообразной поддержки со стороны местной общественности повышает объем ресурсов, доступных для жертв и их детей.

### Защита свидетелей и жертв

В делах, связанных с НПП и торговлей людьми, особо важно иметь эффективные программы защиты свидетелей и жертв. Следует, чтобы система защиты свидетелей и жертв включала конспиративные квартиры и временные убежища, а также охранные судебные приказы. Охранные приказы могут включать:

- Приказы о мерах пресечения, запрещающие виновному приближаться к жертве или снова совершать насилие в отношении жертвы.
- Приказы о выселении: виновный должен выселиться из совместного места проживания.
- Приказы об организации опеки: жертве и ее детям предоставляется временное жилище.
- Приказы о компенсации: виновный обязан возместить жертве упущенную заработную плату, медицинские расходы и другие расходы или ущерб.

Многие страны приняли национальный план действий по борьбе с НПП и (или) по обеспечению гендерного равенства (см. рамку 10). Следует, чтобы такие планы включали в себя и вопросы правосудия, а сами планы разрабатывались и выполнялись в сотрудничестве с министерством юстиции и группами судебных работников.

## 4.4. Доступ к правосудию

В постконфликтных и развивающихся странах судебные системы нередко весьма запутаны, изобилуют техническими требованиями, а полиция или суды не испытывают особого сочувствия к пострадавшей стороне. Многие женщины и мужчины не доверяют судебной системе и даже и не пытаются обращаться в суд. Для других обращение в суд просто недоступно по причине отсутствия необходимых ресурсов или из-за незнания собственных прав.

**Рамка 10**    **Либерия: национальный план действий против насилия на гендерной почве**

Принятый в Либерии «Национальный план действий по предупреждению и ликвидации насилия на гендерной почве» родился после множества всесторонних консультаций и семинаров, основанных на принципе участия, в составе представителей министерств юстиции, здравоохранения и внутренних дел, а также международных и национальных НПО и ООН под руководством министерства по вопросам гендера и развития.

Начало этому процессу положила серия исследований, призванных дать определение и анализ ситуации в области НГП, выявить пробелы в системе предупреждения таких преступлений и реагирования на них, а также разработать методы ликвидации таких пробелов. Ниже приводится образец двух задач в рамках юридического раздела плана<sup>47</sup>.

Мероприятия	Показатель	Средства контроля	Срок	Адресат	Вводимые ресурсы	Результат
Обучение сотрудников судов/правоохранительных органов и исправительных учреждений по вопросам международных стандартов в области прав человека и применимых национальных законов.	Число проведенных семинаров.  Число сотрудников судов и правоохранительных органов, прошедших обучение.	Отчеты о ходе подготовки.  Результаты тестирования до и после обучения.  Отчеты о последующем контроле.  Учебные модули.	июль 2006 г. – постоянно  Постоянные мероприятия.	Должностные лица судов и сотрудники правоохранительных органов.  Персонал реабилитационных центров, чиновники правительства и заинтересованные лица на уровне общины.	Людские и финансовые ресурсы.	Ускоренные судебные процессы по делам об НГП на национальном и региональном уровне.  Сотрудники судов/правоохранительных органов и исправительных учреждений, прошедшие обучение по вопросам международных стандартов в области прав человека и применимых национальных законов.
Предоставление бесплатных юридических услуг женщинам из числа уязвимых групп. Организация разъяснительных кампаний с целью повышения осведомленности общин о правовой системе.	Число действующих бесплатных юридических консультаций.  Число заявлений о случаях НГП.  Число проведенных разъяснительных кампаний.	Отчеты по отдельным делам.  Отчеты о ходе выполнения.  Отчеты о проведенных разъяснительных кампаниях.	Постоянные мероприятия.	Женщины из числа уязвимых групп.  Надлежащие правительственные учреждения.  Организационные дозоры.  Правонарушители.	Людские и финансовые ресурсы.	Организованные и оснащенные системы предоставления бесплатных юридических услуг женщинам из числа уязвимых групп.

Следует, чтобы все компоненты реформы системы правосудия включали меры по улучшению доступа к правосудию – в равной степени для мужчин и женщин и всех групп общества. Ниже указываются некоторые из конкретных инициатив, способные улучшить доступ к правосудию.

#### **Использование среднего юридического персонала для повышения юридической грамотности населения и доступа к правосудию**

Все люди, особенно женщины и мужчины из числа уязвимых групп, должны знать о своих правах и о том, как можно добиваться их соблюдения на практике. Средний юридический персонал может сыграть важную роль в преодолении правовой безграмотности, в том числе, путем разъяснения методов доступа к правосудию, информирования людей об имеющихся в наличии правовых ресурсах и способах их применения. Для более эффективного ознакомления населения с юридическими правами и механизмами их обеспечения они могут воспользоваться новаторскими методами – такими, как радиопередачи, театрализованные представления и изобразительные средства.

В некоторых странах средний юридический персонал работает с отдельными лицами и традиционными старейшинами в сельских районах. В их задачу входит помочь старейшинам понять практическое значение конституционной и правовой реформы и международных обязательств – особенно в тех

случаях, когда последние вступают в противоречие с традиционными законами и (или) практикой.

Хотя средний юридический персонал и не может полностью заменить дипломированных юристов, они могут оказывать ценную помощь и помогать в подготовке базовых материалов по истории дела. Средний юридический персонал также часто выступает в качестве посредников, помогая в разрешении дел за пределами суда. Обучение среднего юридического персонала и оказание ему поддержки может стать эффективным методом содействия женщинам и мужчинам из числа особо уязвимых групп, особенно в сельских районах.

#### **Улучшение доступа к правосудию в сельских районах**

Судам и магистратам следует принять меры для предоставления своих услуг не только в городах, но и в сельских районах. Стоит рассмотреть возможность применения таких мер по работе с населением на местах, как организация выездных судов.

#### **Предоставление юридической помощи**

Следует, чтобы национальные и международные ассоциации адвокатов поощряли представление интересов нуждающихся клиентов про боно (бесплатно или со скидкой). К числу эффективных методов относится система, когда для подтверждения лицензии на юридическую деятельность юрист должен отработать определенное количество часов про боно.

## Рамка 10 Соединенное Королевство: Комиссия равных возможностей и сексуальные домогательства в вооруженных силах<sup>40</sup>

Комиссия равных возможностей Соединенного Королевства (сейчас – подразделение Комиссии по равенству и правам человека) была организована как независимый общественный орган, нацеленный на борьбу с дискриминацией и обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин.

В 2004 году, после ряда громких дел о сексуальных домогательствах и после получения огромного количества жалоб, комиссия приступила к официальным расследованиям случаев сексуальных домогательств в отношении женщин-военнослужащих. Это расследование было приостановлено при условии, что вооруженные силы выполнят «Соглашение и Плана действий о предотвращении случаев сексуальных домогательств в вооруженных силах и эффективном реагировании на них». План действий рассчитан на три года и разбит на три этапа:

- Диагностика и сбор данных.
- Период, в течение которого Министерство обороны проведет анализ собранной информации, предложит программу дальнейшей работы с указанием планируемых результатов и контрольных цифр и представит ее комиссии для согласования.
- Этап выполнения и мониторинга.

В частности, План действий предусматривает проведение обследования на предмет выявления случаев сексуальных домогательств, организацию заседаний фокус-групп, определение стандарта для учета жалоб на сексуальные домогательства, назначение внешнего ревизора для проверки результатов расследования жалоб и повышение числа преподавателей-женщин. В июне 2008 года комиссия должна провести окончательную проверку деятельности Министерства обороны и вооруженных сил на предмет успешности проведения ими предусмотренных соглашением реформ и достижения запланированных результатов.

Юридические учебные заведения также могут оказывать помощь путем организации «адвокатских клиник» и сотрудничества с ассоциациями адвокатов и НПО.

### Оказание поддержки гражданскому обществу и НПО, которые способствуют повышению доступа к правосудию

Организации гражданского общества (ОГО) и НПО могут стать важным связующим звеном между системой правосудия и общинами, предлагая услуги, которые облегчают доступ к правосудию. Следует, чтобы инициативы по реформированию системы правосудия предусматривали поддержку таким организациям и создание механизмов, обеспечивающих проведение регулярного диалога и координации действий.

ИНИС, независимая НПО **Таджикистана**, организовала работу адвокатских центров для женщин, а также предоставляет женщинам юридические консультации через сеть действующих кризисных центров, приютов, медицинских учреждений, а также общественных и женских центров<sup>48</sup>.

В **Грузии** Центр защиты прав женщин, работающий под эгидой Центра защиты конституционных прав, предоставляет юридические консультации женщинам по вопросам трудового права, семейного права, бытового насилия и похищения невест, а также представляет интересы женщин в суде по таким делам. Центр также организует работу горячей линии, которая предоставляет женщинам анонимные консультации и распространяет информацию о правах женщин. Кроме того, ЦЗПК провел серию семинаров по правам женщин для женщин из различных регионов страны<sup>49</sup>.

В Ирландии Сеть за равенство гомосексуалистов и лесбиянок вступила в партнерские отношения с полицией Ирландии с целью расследования инцидентов на почве ненависти и преступлений, совершаемых в отношении ЛГБТ. В кампании «Будь гордым, будь защищенным» принимают участие специально подготовленные офицеры по связи между полицией и ЛГБТ. Они работают с представителями ЛГБТ, которые стали жертвами инцидентов на почве ненависти, в ходе еженедельного открытого приема в общественном центре гомосексуалистов, расположенном в Дублине. Офицеры по связи информируют представителей ЛГБТ об их правах и рекомендуют жертвам подавать заявления о совершенных в отношении их преступлениях, что позволит привлекать виновных к судебной ответственности<sup>50</sup>.

## 4.5. Традиционные механизмы правосудия

*«Если мы узнаем, как воспользоваться положительными аспектами традиционного правосудия и определим его слабые места как системы и ... его ценности, то традиционное правосудие (иначе говоря, «правосудие, применяемое в общине») будет играть важную роль в предупреждении незначительных проблем, которые, если не обращать на них внимания, могут перерасти в крупные конфликты, в ходе которых семьи или даже целые деревни могут восстать друг на друга».*

Ксанана Гусмао, президент Восточного Тимора<sup>51</sup>

Во многих развивающихся странах отсутствие доступа к отлаженной судебной системе приводят к тому, что основными источниками правосудия в них остаются неофициальные или традиционные механизмы разрешения споров. Что касается женщин, то для них использование традиционных механизмов имеет как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, по сравнению с судами, традиционные институты (обычного права) могут оказаться более доступным (как в географическом, так и в финансовом отношении) и более быстрым способом разрешения спора, а их решения могут иметь больше социальной легитимности в глазах местных общин<sup>52</sup>. С другой стороны, хотя их характер в разных общинах может значительно различаться, традиционные механизмы часто укрепляют традиционные гендерные роли и игнорируют мнение и права женщин. В большинстве общин они представлены старейшинами-мужчинами и применяют толкование обычного права с «мужским» уклоном<sup>53</sup>.

Споры в связи с преступлениями на сексуальной и гендерной почве обычно не входят в юрисдикцию традиционных механизмов правосудия, однако в реальности в постконфликтных, переходных и развивающихся странах их нередко рассматривают в рамках традиционного права. Исследование традиционных систем разрешения споров, действующих в лагерях беженцев в Бангладеш, Кот-д'Ивуар, Эфиопии, Гвинее, Кении, Мексике, Непале, Пакистане, Сьерра-Леоне, Танзании, Таиланде, Йемене и Замбии показывает, что во всех этих странах, в среде различных культур беженцев, традиционная система отказывает женщинам в представительстве, влиянии и участии в принятии решений. Наказания, накладываемые на насильников системами разрешения споров, используемыми беженцами, обычно незначительны: «насильника могут просто оправдать, если он женится на своей жертве, или подвергнуть небольшому штрафу или минимальному сроку заключения, если жертва не достигла совершеннолетия»<sup>54</sup>. Кроме



того, сумму штрафа зачастую выплачивают не самой жертве, а ее семье<sup>55</sup>.

Таким образом, существует опасность, что механизмы традиционного правосудия воспроизводят гендерное неравенство и усиливают несправедливость в отношении жертв НПП. Следует, чтобы в ходе реформирования системы правосудия его авторы также вступали во взаимодействие с традиционными лидерами и традиционными системами правосудия и попытались обеспечить учет этих лиц и систем в процессе интеграции концепции гендерного равенства в систему правосудия.

Ниже приводятся несколько примеров положительного взаимодействия с механизмами традиционного правосудия с целью обеспечить соблюдение ими основных стандартов прав человека, в том числе связанных с правами женщин:

- Реализуемая в Бангладеш силами НПО «Нагорик Уддйог» (НУ) Программа улучшения доступа женщин к правосудию признает потенциал местной традиционной системы посредничества и принимает меры для ее преобразования. НУ применяет двоякую стратегию, цель которой – добиться решения комитетов «шалиш» отвечали требованиям государственного права. Во-первых, НУ оказывает помощь в формировании альтернативных комитетов «шалиш», одну треть в которых составляют женщины. Во-вторых, членам комитетов «шалиш» предоставляется интенсивная программа обучения в виде семинаров по широкому спектру законов, связанных с темами, по которым возникает большинство споров на местном уровне<sup>56</sup>.
- «Центро Фето», местная НПО в Окуси на **Восточном Тиморе**, сотрудничает с неофициальными системами в «поисках подходящих решений для женщин». Она проводит просветительские кампании в деревнях по таким вопросам, как изнасилования, бытовое насилие и брак. Кроме того, группа пропагандирует идею о том, что выплаты компенсаций за преступления на сексуальной почве и бытовое насилие, осуществляемые через неофициальные системы, должны производиться непосредственно самим жертвам, а не их семьям<sup>57</sup>.
- В **Сомали** Датский совет беженцев провел серию бесед более, чем с сотней старейшин и лидеров общин из пяти различных кланов региона. Основной темой бесед стали те аспекты традиционной системы «ксир», которые, как считается, малоэффективны при разрешении споров и противоречат основным понятиям правосудия и справедливости, закрепленным как в законах шариата, так и в международных стандартах по правам человека. В беседах речь шла о следующих насущных вопросах для местных общин: обеспечение защиты обвиняемых; справедливое отношение к женщинам, сиротам и меньшинствам; проблемы, связанные с выплатой «дийя», коллективным наказанием и имущественными правами. Участники этих бесед приняли декларацию, предусматривающую внесение изменений в местную систему «ксир», и совершили поездку по региону с целью распространения новых законов. Декларация внесла особенно важные изменения в те положения системы «ксир», которые регламентируют убийства на почве мести и насильственный брак вдовы с братом ее покойного мужа<sup>58</sup>.

## 4.6. Противодействие дискриминации со стороны судей и других сотрудников судебных органов

Предубеждение на гендерной почве в зале суда может принимать различные формы и часто включает стереотипное мышление, которое ведет к дискриминирующему обращению. Например:

- Отцу отказывают в опекунстве потому, что, по мнению судьи, мужчины не могут быть основными опекунами или им не следует поручать такую роль.
- Матери отказывают в опекунстве потому, что место ее работы находится за пределами дома.
- Мужчину, обвиняемым в уголовном преступлении, выносят более суровое наказание, чем женщинам, обвиняемым в таком же уголовном преступлении.
- Женщину, сидящую за столом адвоката, воспринимают скорее как референта или секретаря, чем как адвоката.
- Недооценка работы, выполняемой женщиной в качестве домохозяйки и опекуна над детьми и пожилыми людьми, в делах о взыскании убытков в гражданском порядке или в делах о разделе имущества при разводе.
- Доверие показаниям истца, ответчика, свидетеля или адвоката исключительно на основании их половой принадлежности.

### Специальная группа для обследования судов на предмет наличия гендерных предубеждений

Судебные органы, органы гражданского контроля или НПО могут учредить специальную группу для обследования судов на предмет наличия гендерных предубеждений. Отличным пособием для такого мероприятия может служить «Operating a Task Force on Gender Bias in the Courts: A Manual for Action» (Руководство к действию: работа специальной группы по гендерным предубеждениям в судах), созданное организацией «Фонд женщин-судей»<sup>59</sup>. Руководство предлагает схему работы специальной группы по гендерным предубеждениям в судебной системе, включая информацию о том, с чего начать, как организовать сбор данных, как сформулировать выводы после табуляции результатов и как провести необходимую реформу. Специальная группа может:

- Повысить осознание общественностью того факта, что, по закону, судебная система обязана обеспечить равное правосудие для всех.
- Доказать, что проблема гендерных предубеждений в судах заслуживает судебного расследования и проведения соответствующей реформы.
- Помочь ликвидировать гендерные предубеждения в судах путем установления строгих норм и санкций в отношении гендерных предубеждений и предложения конкретных мер для проведения реформы.
- Повысить восприимчивость судей, адвокатов и общественности к степени распространения и к последствиям гендерного предубеждения в судах.
- Улучшить профессиональные отношения между судьями, адвокатами и сотрудниками судов обоего пола.

До того, как организовать специальную группу, важно обеспечить наличие:

- Группы лиц, знакомых с местными проблемами гендерного предубеждения и заинтересованных в проведении реформы.
- Достаточных ресурсов (бюджета и персонала).
- Определенного количества мужчин-судей, адвокатов или преподавателей в области права, осознающих существование данной проблемы и желающих принять участие в ее решении.

Важно проверить степень понимания государством важности обсле­дования на предмет гендерных предубеждений. Эффектив­ность работы специальной группы будет наивысшей в том случае, если эту идею принимает и с интересом к ней от­носится как общество, так и руководство судебной системы.

#### Обучение и наращивание потенциала

Следует, чтобы все субъекты судебной системы – судьи, про­куроры, адвокаты защиты, частные адвокаты, сотрудники су­дов, полиция, средний юридический персонал и т. д. – про­шли обучение по вопросам прав женщин (проистекающих из положений национального, регионального, международного права и обязательств), учета гендерных аспектов в правовой и судебной системах, а также по вопросам правовых процедур в отношении преступлений НГП.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

- Следует, чтобы персонал, которому приходится взаимодействовать с жертвами таких преступлений и (или) про­водить расследование дел о сексуальном насилии, прохо­дил специальную подготовку по методам ведения след­ствия, требованиям к проведению следствия и методам опроса жертв.
- Следует обеспечить институционализацию возмож­ностей обучения для всех лиц, занятых отправлением правосудия.
- Следует, чтобы судьи, прокуроры, сотрудники правоох­ранительных органов, судмедэксперты и другие государ­ственные должностные лица, занятые в расследовании преступлений, прошли такое обучение до того, как по­лучат разрешение на работу.
- Следует, чтобы профессиональные, технические и ака­демические институты пересмотрели учебные программы и обеспечили включение темы гендерного равенства в про­граммы обучения всех специалистов. Следует, чтобы та­кое обучение было обязательным компонентом непрерыв­ного юридического образования всех сотрудников систе­мы правосудия<sup>60</sup>.

В Непале Управляющий совет Национальной судеб­ной академии принял резолюцию о систематическом учете гендер­ной концепции в своей политике и практике в рамках реформ правовой системы в стране. Отныне гендерные вопросы вхо­дят в стандартную программу обучения адвокатов и судей. При помощи ПРООН Национальная судебная академия разра­ботала пособие по обучению гендерным вопросам, которое обеспечивает сотрудников судебных органов необходимыми навыками в проведении анализа правовых положений, касаю­щихся гендерных проблем, а также знанием международных документов о правах человека и правах женщин<sup>61</sup>.

### 4.7. Повышение доли женщин среди сотрудников системы правосудия

В странах, где женщины или другие группы населения исто­рически подвергались дискриминации или не имели права на участие в общественной жизни, одного лишь принятия за­конов, способствующих установлению гендерного равенства, может быть недостаточно. Для ускорения процесса гендер­ного равенства могут понадобиться временные специальные меры или меры «позитивной дискриминации». Специальные меры по обеспечению участия женщин в работе судебной си­стемы необходимо принимать почти в каждой стране. К та­ким мерам могут относиться программы, поощряющие жен­

щин и лиц из числа меньшинств изучать право, добиваться карьеры адвоката или судьи или получения иной работы в си­стеме правосудия. Такие программы могут организовать ор­ганы власти, ассоциации адвокатов, юридические учебные заведения и ведомства, отвечающие за назначение судей.

В числе инициатив, предпринятых для обеспечения равно­го представительства мужчин и женщин в судебной системе, можно выделить следующие:

- **Парламентская ассамблея Совета Европы** в своей резо­люции № 1366 (2004 г.) постановила, что больше не станет рассматривать списки кандидатов в судьи Европейского суда по правам человека, если в них не будет хотя бы по одному кандидату каждого пола. Через год в это правило были внесены изменения, в соответствии с которыми спи­ски, состоящие из кандидатов одного пола, к рассмотре­нию допускались, но лишь в том случае, если лица этого пола были недостаточно представлены в составе суда (в настоящее время, это женщины). Когда принималось дан­ное решение, в составе суда было 11 женщин и 32 мужчи­ны, т.е. доля женщин составляла лишь 26% состава суда. В апреле 2007 года эта ситуация слегка улучшилась: среди судей было 32 мужчины и 14 женщины, что составило 30% от общего числа судей.
- В **Афганистане** Ассоциация женщин-судей Афганиста­на (АВДЖА) сотрудничает с Международной ассоциаци­ей женщин-судей с целью обеспечить доступ к правосу­дию для афганских женщин, а также способствовать на­значению судьями женщин. Из 1 547 действующих в на­стоящее время судей Афганистана лишь 62 – женщины, причем в Верховном суде страны женщин нет вообще. АВДЖА предлагает правительству страны, парламентариям и должностным лицам системы ООН фамилии квалифи­цированных женщин-судей, которые могли бы работать в Верховном суде Афганистана<sup>62</sup>.
- **Тунис** принял меры для повышения участия женщин в ра­боте судебной системы, увеличив число женщин на долж­ностях магистратов различных судов, а также назначив женщин на посты Председателя апелляционного суда Ту­ниса, Генерального директора Центра правовых исследо­ваний, а также директоров Департамента по гражданским делам и Департамента по уголовным делам в Министер­стве юстиции. В Тунисе женщины занимают примерно 25% должностей магистратов суда<sup>63</sup>.

### 4.8. Контроль над учетом гендерных проблем в ходе реформы системы правосудия и мониторинг этого процесса

Одним из важнейших компонентов учета гендерной концеп­ции при реформировании судебной системы являются меха­низмы национального и международного контроля и монито­ринга как со стороны правительства, так и со стороны граж­данского общества. Субъекты этой системы должны быть по­дотчетными в своих действиях, а статистика должна играть важную роль в выявлении фактов дискриминации.

Для обеспечения полного выполнения обязательств в обла­сти гендера (и других обязательств) в ходе реформирования системы правосудия очень важно иметь надлежащую инсти­туциональную структуру. Многие страны создали специаль­ные национальные механизмы для повышения статуса жен­щин, которые могут сыграть определенную роль в этом отно­шении. Установлено, что такие институты добиваются наи­большего успеха в том случае, если они занимают централь­

ное положение в правительственной иерархии, а руководит ими должностное лицо уровня члена кабинета министров. Для эффективного мониторинга и координации мер по обеспечению гендерного равенства во всех секторах, а также в государственных структурах национальным механизмам надлежит предоставить соответствующие полномочия и достаточные ресурсы<sup>64</sup>.

- В **Индии** в январе 1992 года законодательством была учреждена Национальная комиссия по делам женщин, в задачи которой входит: проверка конституционных и правовых гарантий безопасности для женщин; выработка рекомендаций по мерам исправления законодательства; содействие возмещению ущерба; консультирование правительства по всем вопросам политики, касающейся женщин. Круг обязанностей комиссии включает: публичный анализ обеспечения гендерного равенства в системе правосудия, случаев вступления в брак несовершеннолетних, и т. д.; реализация программ повышения правовой грамотности; а также анализ таких законов, как Закон о запрете обязательной выплаты приданого, Уголовный кодекс и Закон о Национальной комиссии по делам женщин на предмет повышения их эффективности с точки зрения гарантии прав женщин<sup>65</sup>.
- В **Индонезии** Независимая Национальная комиссия против насилия в отношении женщин была учреждена в качестве ответной реакции на требования общественности обеспечить ответственность государства за массовые изнасилования, которые прокатились по стране в период волнений 1998 года. Национальная комиссия составляет ежегодные данные о случаях насилия в отношении женщин, которыми занимаются государственные органы (например, полиция, генеральная прокуратура, суды, больницы) и НПО на всей территории страны. В результате она имеет возможность исследовать ежегодные тенденции уровня насилия в отношении женщин, в том числе делать подсчеты количества случаев насилия за каждый год. Ежегодные отчеты регулярно публикуются, что позволяет государственным ведомствам, гражданскому обществу и населению в целом из года в год отслеживать успехи (или неудачи) государства<sup>66</sup>.
- В **Южной Африке** действует Комиссия по гендерному равенству – независимый орган, чьи полномочия по обеспечению защиты гендерного равенства, а также по мониторингу и оценке деятельности государственных органов прямо гарантированы статьей конституции о равенстве. Комиссия по гендерному равенству имеет полномочия направлять повестки и официальные документы и подотчетна Национальной Ассамблее. Комиссия имеет в своем со-

ставе подразделение по просвещению и повышению уровня осведомленности населения, а также свои отделения в каждой провинции<sup>67</sup>.

- В **Швеции** Управление омбудсмена по обеспечению равных возможностей следит за соблюдением Закона о равных возможностях. Цель закона – обеспечить равенство прав мужчин и женщин в плане занятости, условий труда, а также в плане других условий трудовой деятельности и степени профессионального роста.

Контроль со стороны гражданского общества может принимать множество форм. Представители гражданского общества могут быть официальными членами органов контроля, или их могут приглашать для дачи показаний комиссиям по расследованию или для выступлений на заседаниях наблюдательных советов. Во многих странах ОГО готовят независимые отчеты в адрес КЛДЖ (см. рамку 11).

#### 4.9. Осведомленность общественности

Следует, чтобы реформирование системы правосудия включало и повышение осведомленности общественности в области прав человека, а также о законах и механизмах, созданных для защиты таких прав. Например, люди должны знать не только свои права, но также (в основных чертах и на самом практическом уровне) и методы их отстаивания вплоть до обращения в органы правосудия в случае нарушения чьих-либо прав. Кампании по работе с населением также должны охватывать лидеров общин, мужчин и должностных лиц государства. Следует, чтобы информация доводилась до сведения таким образом, чтобы она была уместной и легко понятной для получателя. Это особенно важно в сельской местности, где уровень грамотности может быть невысоким, а население может разговаривать на нескольких разных диалектах.

Немногие женщины знают о своих правах или (на самом элементарном уровне) о том, как эти права сказываются на их повседневной деятельности, или как они могут на практике добиться соблюдения своих прав или получения компенсации за совершенные в отношении их злоупотребления. Для искоренения психологических установок и культурных обычаев, содержащих элементы дискриминации в отношении женщин, необходимо реализовывать образовательные программы и кампании в средствах массовой информации, причем эти мероприятия должны быть спланированы с учетом местных проблем, языковых различий и неграмотности населения в отдаленных районах.

#### Рамка 11

#### Международный контроль над учетом гендерной специфики при отправлении правосудия

Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин имеет полномочия по проведению мониторинга ситуации с правами женщин в 185 государствах, присоединившихся к КЛДЖ. Дважды в год комитет проверяет национальные отчеты, представленные государствами-членами. Эти отчеты о предпринятых в стране мерах по улучшению положения женщин комитету представляют официальные представители правительств. В ходе дискуссий с этими официальными лицами эксперты КЛДЖ могут высказывать свои замечания по отчету и получать дополнительную информацию. Комитет также может предлагать рекомендации по любому вопросу, касающемуся положения женщин, на который, по его мнению, государствам-участникам следует обращать больше внимания.

Например, на сессии 1989 года комитет обсуждал высокий уровень насилия в отношении женщин и затребовал у всех стран информацию по этой проблеме. В 1992 году комитет принял рекомендацию общего характера № 19, в соответствии с которой национальные отчеты комитету должны включать статистические данные о масштабах насилия в отношении женщин, информацию об оказании услуг жертвам насилия, а также информацию о законодательных и иных мерах, принятых для защиты женщин от насилия в повседневной жизни, такого, как преследования на рабочем месте, злоупотребления в семье и сексуальное насилие. До июля 2005 года комитет издал 25 рекомендаций общего характера.

Организация «Инициатива по обеспечению верховенства закона» Американской ассоциации юристов оказала НПО помощь в составлении независимых отчетов комитету КЛДЖ в Армении, Беларуси, Грузии и Кыргызстане с применением методики оценки, разработанной КЛДЖ (CEDAW assessment tool)<sup>68</sup>.

См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы

Во многих странах разработаны, в основном, силами НПО, программы и стратегии по обеспечению прав женщин (путем повышения их осведомленности о своих правах) и возможностей добиваться соблюдения этих прав. Такие программы могут также способствовать повышению числа заявлений о нарушениях прав человека. Для того, чтобы кампании по повышению осведомленности общественности в отношении учета гендерной специфики при отправлении правосудия имели продолжительный эффект, их надлежит проводить на постоянной основе и с неослабевающей интенсивностью.

- В 2004 году Ресурсный центр для женщин Афганистана предоставил обучение более 500 женщинам в одном из отдаленных уголков Афганистана по таким темам, как основные права женщин, насилие в отношении женщин и насильственный брак<sup>69</sup>.
- В Восточном Тиморе НПО «Фокуперс» предоставляет пострадавшим женщинам доступные услуги юридической помощи и повышает осведомленность населения в отношении бытового насилия и юридических прав женщин. Информационные брошюры этой организации распространяются среди организаций, предоставляющих различные услуги религиозных институтов, государственных ведомств и законодателей<sup>70</sup>.
- В 2006 году Фонд «MTV Europe» запустил ряд новых инициатив с целью привлечения внимания к проблеме торговли людьми. В их числе были короткометражные и полнометражные фильмы производства MTV, а также музыкальное турне по Европе. Все киноматериалы, созданные в рамках этого проекта, бесплатно предлагаются другим европейским телеканалам<sup>71</sup>.

Когда стратегии предупреждения преступлений и реагирования на них сосредотачиваются исключительно на женщинах, то из поля зрения выпадает тот факт, что большая часть преступлений на сексуальной почве и НПП совершается мужчинами. Следовательно, к решению этой проблемы надлежит подключать и мужчин. В последние несколько лет растет число изобретательных кампаний по информированию общественности и изменению норм поведения в отношении гендерного равенства, специально нацеленных на мужчин и юношей. Например, в этом ряду можно назвать такие кампании как «Soul City» и «Sonke Gender Justice» в Южной Африке, «Sexto Sentido» в Никарагуа, «Вместе за счастливую семью» в Иордании, «Suami Siaga» («Я чуткий муж») в Индонезии и «Coaching Boys to Men» («Превратим мальчиков в мужчин») в США. Эффективные кампании и мероприятия по работе с общинами нередко выявляют группы мужчин или отдельных мужчин, которые влияют на поведение других мужчин; в их числе могут быть тренеры, отцы и религиозные лидеры. Как показывает практика, такие кампании, если они хорошо подготовлены, могут привести к изменению психологических установок и поведения части мужчин<sup>72</sup>.

Следует, чтобы программы реформирования систем правосудия стремились сформировать и поддерживать группы мужчин, преданных идее покончить с сексуальным насилием и НПП в своих общинах. Такие группы могут подкрепить мысль о том, что борьба с сексуальным насилием и НПП – это не только «женская проблема».

## 5 Интеграция гендера в реформу системы правосудия в конкретных условиях

В настоящем разделе речь идет о реформе системы правосудия (реформе судебной системы, правовой реформе и реформе доступа к правосудию) в четырех типах условий: в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах. Это чрезвычайно широкие категории, между которыми бывают весьма значительные точки пересечения. Как указывалось вначале, любая реформа системы правосудия представляет собой уникальный процесс, и какого-либо шаблона, который подходил бы ко всем ситуациям, не существует. Однако в настоящем разделе мы предлагаем описание некоторых возможностей и проблем с точки зрения интеграции гендера в реформу системы правосудия, нередко имеющих место в конкретных условиях.

### 5.1. Постконфликтные страны

*«Нам нужно услышать, что эти зверства осуждаемы; по крайней мере, это позволит хоть как-то заглушить чувство стыда и горя. Это не просто проблема права. Речь идет о человеческих жизнях. Необходимо что-то предпринять, чтобы пораженное конфликтом общество смогло сосредоточиться на мирной жизни».*

*Айша Дыфан, юрист, борец за мир и права женщин, пережившая гражданскую войну в Сьерра-Леоне<sup>73</sup>*

В постконфликтных странах на пути реформы системы правосудия возникает множество проблем. Принцип верховенства закона в них почти или полностью не соблюдается, судебная система не функционирует, ее независимость подорвана, и коррупция правит бал. Здания разрушены, все мало-мальски ценное из служебных помещений украдено. Большинство квалифицированных специалистов либо уехали из страны, либо потеряли всякое доверие в глазах населения. Полиция нередко сама составляет часть проблемы. Тюрьмы переполнены людьми, которые томятся там годами без предъявления обвинения или без суда. Гражданское общество не доверяет правовой системе и само может дышать на ладан, не имея в своем распоряжении никаких ресурсов.

В то же время в ходе конфликта было совершено бесчисленное количество жестоких преступлений, по которым теперь нужно проводить расследование. Если принцип верховенства закона не будет восстановлен, а проблема ответственности не будет решена, то уровень насилия и нестабильности еще более возрастет. В ходе многих конфликтов имеет место массовое сексуальное насилие в отношении женщин и девушек, а также в отношении мужчин и юношей, на что необходимо обратить особое внимание в ходе реформирования системы правосудия в постконфликтной стране<sup>74</sup>. После окончания конфликта уровень сексуального и бытового насилия нередко возрастает, поэтому на первый план выходит задача срочного установления механизмов правосудия для борьбы с НПП.

Несмотря на эти проблемы, постконфликтный период предоставляет уникальную возможность применить методы, способствующие восстановлению верховенства закона и продвижению гендерного равенства в рамках системы правосудия, а также обеспечению прямого участия женщин на протяже-

нии всего процесса реформы системы правосудия. Процесс мирного урегулирования и перехода к мирной жизни после конфликта являются стратегическими исходными точками для мероприятий по обеспечению ответственности за НПП и дискриминацию. Нередко важными факторами достижения этих целей становятся инициативы по созданию переходной системы правосудия.

## Переходная система правосудия

*«Нам очень больно знать, что те, кто на нас напал, люди, которые убили наших мужей и родственников-мужчин, которые пытали, насильвовали и калечили нас, остаются безнаказанными, ... многие из этих людей сейчас высланы из страны. Получается, что их как бы еще и награждают за совершенные преступления. А что происходит здесь с нами? Мы обречены на страдания, нищество и нищету. Будто это мы во всем виноваты».*

Молодая руандийская женщина<sup>75</sup>

Термином «переходное правосудие» обозначается ряд подходов, предпринимаемых обществом при необходимости разобраться с наследием широко распространенных или систематических нарушений прав человека на этапе перехода от конфликта с применением насилия или режима угнетения к миру, демократии, верховенству закона и обстановке уважения индивидуальных и коллективных прав.

Мероприятия переходной системы правосудия включают: внутреннее, смешанное и международное судебное преследование виновных в нарушениях прав человека; инициативы по выяснению правды; обеспечение компенсаций пострадавшим; институциональная реформа; учет гендерно-дифференцированных особенностей совершенных злоупотреблений с целью повышения качества правосудия в пользу пострадавших женского пола<sup>76</sup>. Расследование случаев сексуального насилия и НПП и противодействие этим преступлениям во все возрастающей степени рассматривается в числе первоочередных задач переходной системы правосудия, так как это способствует процессу примирения и исцеления общества, а также предотвращению рецидивов насилия.

## Временные специальные суды

В ряде случаев для проведения процессов над виновными в преступлениях, совершенных в ходе конфликта, учреждаются специальные суды с участием международного сообщества. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии и Международный уголовный трибунал по Руанде (МТР) стали первопроходцами в том смысле, что на них впервые такие преступления как изнасилование и другие формы сексуального насилия были приравнены к военным преступлениям, преступлениям против человечности и к актам геноцида. За этими трибуналами последовало учреждение «смешанных» судов в Камбодже, на Восточном Тиморе и в Сьерра-Леоне. Эти суды строятся по другой модели, учитывающей особенности национального правосудия, но при поддержке международного сообщества. В рамках 12 представлены некоторые меры, предпринятые Специальным судом по Сьерра-Леоне для учета гендерных аспектов в своей деятельности.



### Полезные советы для временных уголовных судов

Передовой опыт расследования и судебного преследования международных преступлений сексуального насилия (который также можно рассматривать в качестве образца для национальных механизмов правосудия) включает следующие ключевые элементы:

- Политическая воля обвинителя, направленная на судебное преследование виновных в сексуальном насилии.
- Составление плана действий обвинения в деле о сексуальном насилии на самом начальном его этапе.
- Обучение всего персонала с целью повышения его квалификации в области расследования дел о сексуальном насилии и судебного преследования виновных.
- Специально выделенная группа следователей и обвинителей по делам о сексуальном насилии.
- Забота о благополучии, безопасности и достоинстве пострадавших от сексуального насилия, включая предоставление им информации, поддержки и защиты, а также подготовку свидетелей.
- Обеспечение раскрепощающей обстановки в зале суда: деликатное, уважительное и осторожное отношение к жертвам изнасилования во время дачи ими показаний<sup>81</sup>.

## Рамка 12 | Специальный суд по Сьерра-Леоне

Работа Специального суда по Сьерра-Леоне началась в 2002 году и продолжается до сих пор. Суд уполномочен осуществлять преследование «лиц, на которых возлагается самая серьезная ответственность за тяжкие нарушения международного гуманитарного права и законов Сьерра-Леоне, совершенные на территории Сьерра-Леоне в период с 30 ноября 1996 г.»<sup>77</sup> Данный специальный суд отличается от двух временных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде целым рядом важных особенностей, включая тот факт, что его заседания проходят непосредственно в Сьерра-Леоне, а состав суда включает как международных, так и местных судей и сотрудников.

Хотя в Сьерра-Леоне сексуальное насилие квалифицировалось как уголовное преступление, обычно тяжким преступлением считалось лишь изнасилование девственницы<sup>78</sup>. Устав же Специального суда предусматривает широкое определение сексуального насилия, которое включает «изнасилование, сексуальное рабство, принуждение к занятию проституцией, принуждение к беременности и любые иные формы сексуального насилия». Устав прямо предусматривает, что для рассмотрения дел о преступлениях, связанных с сексуальным насилием, надлежит назначать сотрудников, обладающих опытом расследования преступлений гендерного характера<sup>79</sup>.

Специальный суд проделал значительную работу по расследованию преступлений сексуального насилия, несмотря на относительно небольшие ресурсы и персонал, которые находятся в его распоряжении (по сравнению с Международным центром переходного правосудия и МТР). Основную роль здесь сыграло наличие сильной политической воли, особенно со стороны обвинителя, нацеленной на расследование дел о сексуальном насилии. Суд с самого начала принял стратегию обвинения, которая включала и преступления сексуального насилия, а один из обвинителей суда получил специальное задание составить план ведения обвинения по делам о сексуальном насилии. Двух опытных следователей-женщин (из 10 следователей) назначили на расследование дел о сексуальном насилии. Они использовали метод опроса с учетом гендерных аспектов, что позволило пострадавшим от сексуального насилия чувствовать себя свободными во время рассказа о совершенных в отношении их преступлениях. Был сделан особый упор на подготовку свидетелей с тем, чтобы свидетели понимали значение процесса дачи показаний<sup>80</sup>.

Первые решения Специального суда, объявленные 20 июня 2007 года, включали приговоры за изнасилование как за преступление против человечности и надругательство над человеческим достоинством (сексуальное рабство), которое составляет нарушение статьи 3 – общей статьи Женевской конвенции и Дополнительного протокола II (так же как и первые приговоры международного трибунала, вынесенные за набор и использование детей в качестве военнослужащих).

### Комиссии правды и примирения

Комиссии правды и примирения (КПП) нередко создаются в период после конфликта для преодоления косности и формализма уголовных судебных процессов и обеспечения ответственности за нарушения прав человека. Цель КПП состоит в том, чтобы жертвы имели возможность высказаться, официально признавая и осуждая преступления, а также в предотвращении рецидива таких преступлений, возможного в случае, если преступники почувствуют свою безнаказанность. Нередко КПП также предлагают рекомендации по программам выплаты компенсаций и институциональным реформам.

Недавно ряд КПП, в том числе в Колумбии, Восточном Тиморе, Перу, Сьерра-Леоне и в Южной Африке, приняли меры по интеграции гендерного измерения в свою работу. Тематические слушания, посвященные женщинам, «открывают отличные возможности не только для того, чтобы женщины могли высказать свое мнение, но также, чтобы их голос вышел за пределы зала заседаний, был услышан обществом ... а также, чтобы проблема сексуального насилия над женщинами могла обсуждаться открыто»<sup>82</sup>. К числу других механизмов, используемых для систематического учета гендерной концепции в работе КПП, относятся следующие: формирование специальных групп для изучения положения женщин (Восточный Тимор); выделение нескольких глав в итоговых отчетах комиссий специально для характеристики насилия в отношении женщин и различных его последствий для них (Перу, Сьерра-Леоне и Южная Африка); или систематический учет гендерных проблем во всем тексте отчета КПП (Восточный Тимор)<sup>83</sup>.

#### Полезные советы для комиссий правды и примирения

Как КПП может обеспечить надлежащий подход к рассмотрению проблем сексуального насилия и других гендерных проблем:

- Следует, чтобы необходимость учета гендерной специфики при отправлении правосудия прямо учитывалась в их полномочиях по расследованию нарушений прав человека. Например, полномочия КПП по Сьерра-Леоне предусматривают, что комиссии следует «действовать с целью оказания помощи по восстановлению человеческого достоинства жертв, ... уделяя особое внимание теме сексуальных надругательств»<sup>84</sup>.
- Комиссии следует принять комплексное определение термина «сексуальное насилие».
- Следует, чтобы комиссия имела сбалансированный гендерный состав как с точки зрения членов комиссии, так и с точки зрения сотрудников и специалистов по проведению собеседований.

- Следует, чтобы члены комиссии, сотрудники и специалисты по проведению собеседований имели специальную подготовку по гендерным проблемам, в том числе прошли обучение методике ведения следствия в рамках собеседования с жертвами сексуального насилия и НГП.
- Следует также уделить внимание обеспечению особой поддержки и защиты жертвам сексуального насилия в момент дачи ими показаний. Например, в Сьерра-Леоне собеседование с жертвами сексуального насилия проводили исключительно женщины-члены комиссии, а, кроме того, жертвы могли сами решать, в открытом или закрытом заседании они будут давать показания комиссии, а также, следует ли обеспечить конфиденциальность их заявлений. Свидетелям, выступавшим на закрытых слушаниях, предоставлялась еда, напитки и медицинская помощь, а также транспорт для доставки на слушания и обратно; при необходимости предоставлялось также место для ночлега<sup>85</sup>.

### Программы компенсации

Обычно программы компенсации устанавливает правительство, иногда – по рекомендации суда или КПП. Их задача – «обеспечить некоторую компенсацию значительной совокупности пострадавших от нарушений прав человека»<sup>87</sup>.

#### Полезные советы по программам компенсаций

Как обеспечить включение в программы компенсаций всех пострадавших, а также соответствие компенсаций потребностям пострадавших:

- Гендерные измерения надлежит учитывать на всех этапах планирования и реализации программы.
- Следует, чтобы во всех этапах программ компенсаций принимали участие женщины и женские группы.
- Сексуальное насилие следует включить в перечень нарушений, являющихся критерием для предоставления компенсаций, причем термин «сексуальное насилие» должен иметь широкое толкование. Следует, чтобы расчет суммы компенсаций отталкивался от размера материального ущерба пострадавших, причем к такому ущербу следует прямо отнести и стоимость психолого-социальных и медицинских услуг.
- Процессуальные аспекты и аспекты доказательности (например, критерии доказательства статуса жертвы) следует определять с учетом характера преступления.
- Следует обеспечить наличие механизмов для предоставления компенсаций и тем потерпевшим, которые не желают публично рассказывать о том, что с ними произошло<sup>88</sup>.

### Рамка 13

### Гендерные программы Комиссии правды и примирения (Перу)

Признавая важность документирования пережитого женщинами насилия, созданная в Перу Комиссия правды и примирения (КПП) учредила гендерную программу, предназначенную для повышения осведомленности по гендерным аспектам у должностных лиц комиссии и у специалистов по проведению собеседований.

В рамках гендерной программы:

- Была разработана серия обучающих документов, в том числе методика общения, предложения по методам проведения расследований в провинциях страны, и инструкции для специалистов, проводящих собеседования.
- Были разработаны учебные материалы, такие как листовки и анимация.
- Были проведены семинары, направленные на проведение гендерного анализа по таким направлениям работы КПП, как связь, пропавшие без вести и работа волонтеров.
- Была учреждена рабочая группа под названием «Связи гендерной программы», в состав которой вошли представители всех региональных отделений КПП, в задачу которых входит активная работа на местах по распространению информации о гендерных проблемах<sup>86</sup>.

Самый большой недостаток программ компенсации состоит в том, что они часто не выполняются. Несмотря на то, что учрежденные недавно программы компенсаций (например, на Восточном Тиморе, в Гватемале, Перу и Сьерра-Леоне) обеспечивают учет случаев сексуального насилия и других гендерных проблем, на практике они выполняются слабо или не выполняются вообще.

### ! Полезные советы и рекомендации по реформированию системы правосудия в постконфликтных странах

- Государствам следует ратифицировать международные и региональные документы по правам человека, включая КЛДЖ, или присоединиться к ним, обеспечивая выполнение всех соответствующих обязательств.
- Следует, чтобы в своих мероприятиях по предупреждению и искоренению насилия и дискриминации в отношении женщин государства соблюдали стандарты, предусмотренные международными правовыми и политическими документами.
- Следует, чтобы в ходе восстановления органов правопорядка, обучения юристов и судей и присвоения им соответствующей квалификации государства стремились обеспечить гендерный баланс на всех уровнях и на всех должностях.
- Следует, чтобы женские группы включались в качестве основных партнеров во все процессы переходных систем правосудия и реформы системы правосудия при поддержке государственных ведомств и международных партнеров.
- Следует, чтобы органы правосудия работали с местными и международными женскими организациями, ООН и другими международными ведомствами по вопросу гендерного обучения всех своих сотрудников, включая судей, прокуроров и технический персонал судов.
- Следует, чтобы женские группы проводили мероприятия, направленные на достижение следующих целей: освещение характера нарушений прав человека и условий, которые им способствуют; организация форумов, на которых могут высказаться жертвы и лица, пережившие нарушения прав человека; выработка рекомендаций по способам выплаты компенсаций жертвам злоупотреблений; содействие тому, чтобы реформа системы правосудия и переходная система правосудия проводились с учетом потребностей и опыта женщин и мужчин.

## 5.2. Переходные страны

Для многих переходных стран характерна та же слабость структур демократического управления и те же потребности, что и для постконфликтных стран. Несмотря на возможную помощь со стороны международного сообщества, ресурсов у этих стран обычно бывает меньше. К числу других проблем, с которыми сталкиваются многие переходные страны, относятся коррупция, вмешательство в деятельность судебной системы, и отсутствие прозрачности во всех областях управления.

Тем не менее, в период выборов и реформирования систем государственного управления, государственных институтов и законодательства возникает чрезвычайно благоприятная возможность для укрепления прав женщин в обществе и усиления учета гендерных аспектов системой правосудия. Следует, чтобы любая новая конституция и законодательство включали меры по укреплению равенства между мужчинами и женщинами, по запрету дискриминации и обеспечению защиты от НПП, в том числе равенства в отношении

доступа к владению землей и имуществом, равенства в браке, разводе, опеке над детьми, а также в праве наследования и гражданства.

Обязательства, предусмотренные условиями членства в региональных организациях, или стремление вступить в такие организации могут стать стимулом для проведения реформы системы правосудия с учетом гендерных аспектов. Многие переходные страны являются членами (или стремятся стать членами) региональных организаций, таких, как Африканский Союз, Европейский Союз и Организация Американских Государств. Указанные союзы обычно поощряют ратификацию и выполнение международных и региональных конвенций в области прав человека и гендерного равенства. Стандарты и рекомендации региональных организаций могут стать отправной точкой для учета гендерных проблем в ходе реформирования системы правосудия.

- В 2000 году Европейский Союз принял две директивы (Директиву 2000/43/ЕС и Директиву 2000/78/ЕС), которые запрещают прямую или косвенную дискриминацию на почве расового или этнического происхождения, религиозных верований или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации. Тексты этих положений включают точные определения прямой и косвенной дискриминации, а также определение термина «преследование». Кроме того, Программа общинных действий против дискриминации предусматривает меры поддержки (распространение информации, повышение уровня осведомленности, обмен опытом, обучение, доступ к правосудию и т.д.), которые призваны обеспечить применение и эффективное соблюдение антидискриминационного законодательства<sup>89</sup>.

### ! Полезные советы и рекомендации по реформе системы правосудия

- Следует, чтобы государства ратифицировали международные и региональные документы по правам человека, в том числе КЛДЖ, а также выполняли все предусмотренные ими обязательства.
- Следует, чтобы права женщин были закреплены в реформируемых конституции и законодательстве.
- Следует, чтобы такие региональные организации, как Африканский Союз и Европейский Союз, использовали переговоры с новыми членами о вступлении в эти организации в качестве возможности укрепления гендерного равенства и равного доступа к правосудию во всех государствах-членах.

## 5.3. Развивающиеся страны

Перед развивающимися странами стоит множество тех же проблем, которые приходится решать постконфликтным и переходным странам, причем при наличии еще меньшего объема ресурсов. В этих странах в сельских районах могут проживать огромные слои населения, пораженные бедностью и практически (или совсем) не имеющие доступа к официальной системе правосудия. В таких районах нередко безнаказанно действуют традиционные системы правосудия, нарушающие права человека как мужчин, так и женщин.

### ! Полезные советы и рекомендации по реформе системы правосудия

- Государствам следует ратифицировать международные и региональные документы по правам человека, включая

КЛДЖ, и соблюдать все соответствующие обязательства.

- Проблему доступа к правосудию в сельских районах, особенно для женщин, следует решать через программы обучения, кампании по повышению осведомленности населения и программы ликвидации юридической безграмотности.
- Законодательное признание традиционных механизмов правосудия следует обусловить соблюдением ими законов и принципов о правах человека. Следует принять меры для взаимодействия с традиционными механизмами правосудия на предмет корректировки тех их положений, которые нарушают права человека, обращая особое внимание на то, как решаются вопросы, связанные с насилием на гендерной почве, правом женщин на владение землей, а также с правами женщин в браке.
- Следует, чтобы парламент и суды обеспечили квалификацию «убийств чести» и убийств за невыплату приданого в качестве уголовных преступлений с вынесением виновным приговоров за убийство.

## 5.4. Развитые страны

Большинство развитых стран также решают вопросы гендерного равенства, сексуальных домогательств, дискриминации и НПО в рамках своих систем правосудия и с помощью этих систем. Например, Совет Европы документально показал, что, хотя за последние 30 лет правовой статус женщин в Европе, несомненно, укрепился, о достижении действительного гендерного равенства в Европе говорить еще рано. Женщины по-прежнему находятся на обочине политической и общественной жизни, получают за равный труд меньше, чем мужчины, а также чаще подвергаются насилию. В большинстве стран женщины-судьи находятся в значительном меньшинстве.

Чрезвычайно важно, чтобы соответствующие государственные механизмы и НПО продолжали мониторинг подвижек в плане достижения гендерного равенства и держали действия правительств под контролем. В этих странах нередко имеются необходимые возможности и финансирование для сбора статистических данных и изучения случаев нарушения прав человека, а также для разработки и финансирования программ по ликвидации таких нарушений.

- В 2005 году Канада стала четвертой в мире страной после Бельгии, Нидерландов и Испании, легализовавшей однополые браки<sup>90</sup>.
- Уголовный кодекс Португалии 2006 года обратил особое внимание на такое уголовное преступление, как бытовое насилие, изменив состав видов правонарушений, имеющих такую квалификацию. Теперь к таким преступлениям относится жестокое обращение в отношении бывших супругов, лиц (одного или разного пола), проживавших в отношениях, сопоставимых с супружескими, а также лиц, находящихся в отношениях, сопоставимых с супружескими, но не проживающими вместе. Кроме того, согласно новому закону, уголовным преступлением является уже единственный серьезный случай жестокого обращения, тогда как по предыдущему закону преступлением считалось лишь многократное повторение жестокого обращения<sup>91</sup>.
- В 2006 году в США был принят в качестве закона Подтвержденный акт о защите жертв торговли людьми (ТВПРА). ТВПРА направлен против граждан США, виновных в торговле людьми, включая использование коммерческого секса или детского труда, в период участия в миротворческой операции или при выполнении за рубежом контракта, финансируемого федеральным правительством. Обращает на себя внимание то, что новый закон распространяется уже

не только на жертв-иностранцев, но и на граждан США, пострадавших в пределах границ США, а также предусматривает выдачу грантов местным правительствам и НПО для повышения качества услуг, предоставляемых жертвам торговли людьми<sup>92</sup>.

### ! Полезные советы и рекомендации по реформе системы правосудия

- Следует, чтобы государства ратифицировали международные и региональные документы по правам человека, в том числе КЛДЖ, а также выполняли все предусмотренные ими обязательства.
- Конституцию и законодательство следует пересматривать на постоянной основе на предмет соблюдения обязательств по договорам и документам в области прав человека.
- Следует установить мощные институциональные механизмы (в том числе в рамках системы правосудия и судебной системы) для мониторинга процесса движения к гендерному равенству и управления им.
- Следует предусмотреть меры для повышения представительства женщин на высоких должностях в судебной системе, включая должности судей и прокуроров.
- Развитые страны могут финансировать программы учета гендерной специфики при отправлении правосудия в постконфликтных и переходных странах.



## 6 Основные рекомендации

1. **Планирование:** Следует, чтобы международные и национальные субъекты содействовали развитию партнерских отношений между всеми субъектами, заинтересованными в реформировании системы правосудия (судебными органами, полицией, пенитенциарными учреждениями, прокуратурой, ассоциациями юристов, женскими группами и гражданским обществом) в деле проектирования стратегии реформы системы правосудия и составления плана анализа ситуации с учетом гендерных аспектов. Для достижения устойчивых результатов реформирования сектора правосудия, все этапы процесса реформ – от планирования и анализа до реализации и итоговой оценки – должны опираться на местную инициативу.
2. **Анализ:** Тщательный анализ ситуации в системе правосудия следует проводить с учетом различного опыта женщин и мужчин с точки зрения доступа к правосудию и возможности работы в системе правосудия. Следует, чтобы анализом руководили местные субъекты, хотя международные субъекты могут предоставлять им ценную поддержку и техническую помощь. Чрезвычайно важно обеспечить участие широкого ряда заинтересованных субъектов, включая женские группы. Это поможет выявить и понять вызовы, характерные для конкретной обстановки (включая культурные обычаи, установки и типы поведения), которые могут влиять на степень доступа к правосудию.
3. Следует присоединиться (без оговорок) к **международным и региональным конвенциям о правах человека**, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также ратифицировать и исполнять их.
4. Следует **внести изменения в законы и нормативные документы** с тем, чтобы обеспечить закрепление в них принципов недискриминации, гендерного равенства и позитивной дискриминации. Особое внимание следует обратить на законы о семье, браке, занятости, о правах на владение землей и на получение наследства, о сексуальной ориентации и насилии на гендерной почве.
5. **Насилие на гендерной почве:** Следует обеспечить, чтобы система правосудия запрещала все формы насилия на гендерной почве, предусматривала наказания за них и меры предупреждения, причем такими методами, которые способствуют защите и укреплению прав жертв. Следует пересмотреть правила и процедуру доказательств с тем, чтобы они не опирались на превратные стереотипы или не вели к повторной виктимизации жертв насилия. Следует предусмотреть специальные меры борьбы с проявлениями сексуального и бытового насилия, например: специальные суды и бригады следователей; центры, в которых под одной крышей собраны все соответствующие специалисты (полицейские, обвинители, медики, консультанты, и т.д.); меры защиты жертв и свидетелей.
6. Следует улучшить **доступ к правосудию** посредством организации программ ликвидации правовой безграмотности, использования, где это возможно, среднего юридического персонала, а также юридической помощи. Следует, чтобы программы уделяли особое внимание препятствиям, преграждающим доступ к правосудию женщинам, жителям сельских районов, безграмотным людям, лицам из числа меньшинств и социально маргинализированных групп.
7. В мероприятия по реформированию системы правосудия следует включить и реформу **традиционных механизмов правосудия**, которые надлежит рассмотреть на предмет возможного предусматриваемого ими различного отношения к мужчинам и к женщинам. В такие механизмы следует внести коррективы, чтобы исключить нарушения ими прав человека, в том числе дискриминацию в отношении женщин.
8. **Предубеждения на гендерной почве в судебной системе:** Следует принять меры для выявления и ликвидации предубеждений на гендерной почве, в том числе со стороны судей, обвинителей и сотрудников судов. Следует, чтобы все субъекты судебной системы (судьи, обвинители, сотрудники судов, комиссии правды и примирения, старейшины, представляющие традиционные суды и т.д.) прошли обучение в области гендерных проблем, законов, региональных и национальных обязательств, а также, если это уместно, специальную подготовку по расследованию преступлений, связанных с сексуальным и бытовым насилием.
9. **Реформу судебной системы** следует провести таким образом, чтобы состав ее сотрудников в большей степени отражал состав общества, которому она служит. Назначение женщин и лиц из числа меньшинств на высокие посты придаст системе правосудия дополнительную легитимность и авторитет в глазах общины, поэтому следует осуществить специальные меры для обеспечения таких назначений.
10. Следует **усилить контроль и мониторинг** в области методов, применяемых системой правосудия для учета гендерных аспектов, также в области реализации реформой принципов учета гендерной специфики при отправлении правосудия.
11. В программы **обучения общин**, предназначенные для повышения их правовых знаний и доступа к правосудию, можно включить кампании народного просвещения, цель которых – изменить социальные установки, допускающие применение насилия в отношении женщин.
12. **Гражданскому обществу, включая женские организации**, следует оказывать поддержку как партнерам-участникам системы правосудия и реформы системы правосудия. Гражданское общество выполняет важные функции, выступая за проведение реформ законодательства, политики и процессуальных норм, предоставляя юридические услуги и обеспечивая доступ к правосудию, а также осуществляя мониторинг деятельности системы правосудия. Финансирование и поддержка субъектов гражданского общества, а также непрерывное их обучение с целью наращивания их потенциала может быть чрезвычайно эффективным и действенным методом поддержки мер по осуществлению реформы системы правосудия.

## 7 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

US National Center for State Courts (Национальный центр по проблемам судов штатов США) (предоставляет ссылки на различные справочники, пособия и руководства по обеспечению гендерного равенства при рассмотрении дел в судах, а также по разработке гендерно нейтральных процедур в судопроизводстве) - [www.ncsconline.org](http://www.ncsconline.org)

Совет Европы - [www.coe.int](http://www.coe.int)

International Legal Assistance Consortium (Консорциум международной правовой помощи) - [www.ilac.se](http://www.ilac.se)

UN Division for the Advancement of Women, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Country Reports (Отдел ООН по улучшению положения женщин, веб-сайт КЛДЖ, в том числе отчеты по странам и руководства по составлению отчетов) - [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm)

### Практические руководства и пособия

**Gender-Based Violence Legal Aid: A Participatory Toolkit.** ARC International, 2005.

Nesiah V. **Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures.** Gender Justice Series. International Centre for Transitional Justice, 2006. URL: <http://www.ictj.org/static/Gender/GendHandbook.eng.pdf>

**Criminal Justice Assessment Toolkit.** UN Office on Drugs and Crime. URL: [http://www.unodc.org/unodc/criminal\\_justice\\_assessment\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/criminal_justice_assessment_toolkit.html)

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

**Towards a Common European Framework to Monitor Progress in Combating Violence against Women: Proposals for a Policy Framework and Indicators in the Areas of Budgets, Legislation, Justice, Service Provision, Training of Professionals, Civil Society, Data Collection and Prevention, and Case Studies of Models and Good Practice.** European Women's Lobby, 2001. URL: <http://www.womenlobby.org/SiteResources/data/MediaArchive/Publications/BrochUK.pdf>

Henderson K. and Autheman V. **Global Best Practices: A Model State of the Judiciary Report - A Strategic Tool for Promoting, Monitoring and Reporting on Judicial Integrity Reform.** IFES Rule of Law White Paper Series, 2004. URL: [http://www.ifes.org/publication/20ef1c5bb97b3a464dc4d8bb4da18bac/WhitePaper\\_6\\_FINAL.pdf](http://www.ifes.org/publication/20ef1c5bb97b3a464dc4d8bb4da18bac/WhitePaper_6_FINAL.pdf)

**Gender Justice in Liberia: the Way Forward.** ILAC, 2006. URL: [http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/Liberia\\_Report\\_2007.pdf](http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/Liberia_Report_2007.pdf)

**Building Partnerships for Promoting Gender Justice in Post-Conflict Societies.** ILAC, 2005. URL: [http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/B-P-for-Promoting\\_Gender\\_Justice\\_in\\_Post-Conflict\\_Societies\\_2005.pdf](http://www.ilac.se/sajt/bilder/pdf/B-P-for-Promoting_Gender_Justice_in_Post-Conflict_Societies_2005.pdf)

Malyneux M. and Razavi S. **Gender Justice, Development and Rights.** United Nations Research Institute for Social

Development, 2003. URL: <http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/molraz.pdf>

**In-depth study on all forms of violence against women.** Report of the Secretary General 6 July 2006. A/61/122/Add.1.

**Gender Justice and Truth Commissions.** World Bank, 2006. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/GJTClayoutrevised.pdf>

### Книги и другие печатные публикации

**African Women for Peace, Advocacy Magazine - Gender Justice in Post-Conflict Countries in East, Central and Southern Africa.** Pretoria, The Centre for Human Rights and the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), September 2005.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Bendoit B. and Hall Martinez K. Ending Impunity for Gender Crimes under the International Criminal Court. – In: Brown Journal of World Affairs, Vol. 6, pp. 65-85.
- 2 Ferencz B.B. Coming of International Law and Order. – In: Whole Earth Papers, No. 14, November 1980. URL: <http://www.benferencz.org/arts/14.html>.
- 3 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 182.
- 4 O'Neill W.G. Reform of Law Enforcement Agencies and the Judiciary. ICHRP Working Paper, p. 13.
- 5 Quast S. Rule of Law in Post-Conflict Societies: What is the Role of the International Community? – In: New England Law Review 39 (1), 2004, p. 48.
- 6 Annan K. Prevention of armed conflict. Speech by the Secretary-General of the United Nations, UN Doc. A/55/985–S/2001/574, para. 100.
- 7 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 8 Report of the Fourth World Conference on Women. Beijing, 1995. UN, A/CONF.177/20, §124(g).
- 9 Crime Prevention and Criminal Justice Measures to Eliminate Violence against Women. A/RES/52/86. UN General Assembly, 2 February 1998, §7(c).
- 10 Излагается по: Question of human rights and states of emergency. UN Doc. E/CN.4/1995/42, para. 72.
- 11 Излагается по: 1999 г., «Доклад специального докладчика по вопросу о бытовом насилии Радхики Кумарасвами» (Report on Domestic Violence by Special Rapporteur, Radhika Coomaraswamy), Док. ООН, E/CN.4/1999/68, п. 25.
- 12 Statistics – Women Judges in Post. Judiciary of England and Wales, 1 April 2007. URL: <http://www.judiciary.gov.uk/keyfacts/statistics/women.htm>.
- 13 In the Observance of Kartini's Day: ILO: Gender Balance in Judiciary is Crucial for New Industrial Relations Court. International Labour Organization, 21 April 2004. URL: <http://www2.ilo.org/public/english/region/asro/jakarta/download/10wirc.pdf>.
- 14 Formisano M. and Moghadam V. Women in the Judiciary in Latin America: An Overview of Progress and Gaps. SHS Paper in Women's Studies/Gender Research. UNESCO, 2005, p. 9.
- 15 Women in Politics: 2005. Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2005.
- 16 Излагается по: Выступление судьи Люси Майула, Высокий суд, Южная Африка «Gender, Culture and the Law: The Challenges of a Diverse Society: A South African Perspective», на Восьмой ежегодной конференции Международной ассоциации судей, 3-7 мая 2006 г.
- 17 Конференция по вопросам отправления правосудия с учетом гендерной специфики в постконфликтных ситуациях (Conference on Gender Justice in Post-Conflict Situations), Нью-Йорк, 15-17 сентября 2004 г.
- 18 Askin K.D. Comfort Women: Shifting Shame and Stigma from Victim to Victimizer. – In: International Criminal Law Review, 2001, pp. 7-8.
- 19 Sexual and Gender-based violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response.

- United Nations Commission for Refugees, May 2003. URL: [http://www.rhrc.org/pdf/gl\\_sgbv03.pdf](http://www.rhrc.org/pdf/gl_sgbv03.pdf).
- 20 Sussman A.S. Burundians Say Peace Must Include Tough Rape Laws. – In: Women's Enews, 13 September 2007. URL: [www.womensenews.org](http://www.womensenews.org).
- 21 Report of Conference on Gender Justice in Post-Conflict Situations on the theme 'Peace Needs Women and Women Need Justice'. UN Doc. S/2004/862, 15-17 September 2004, para. 9.
- 22 Rhen E., Johnson Sirleaf E. Women, War, Peace. New York, United Nations Development Fund for Women, 2002, p. 92.
- 23 Twelve African Leaders Receive Red Cards on Women's rights Day at the African Union Summit in Khartoum, Sudan. Solidarity for African Women's Rights, 20 January 2006.
- 24 La'o Hamutuk Bulletin. Vol. 2, No. 5, August 2001. URL: <http://members.pcug.org.au/~wildwood/01augwomen.htm>.
- 25 Rhen E. and Sirleaf E. Women, War, Peace, p. 92.
- 26 Jurisprudence of Equality Program Decisions. International Association of Women Judges. URL: <http://www.iawj.org/jep/jep.asp>.
- 27 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. UNIFEM, 2003 p. 39.
- 28 Bastick M., Grimm K. and Kunz R. Sexual Violence in Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, p. 162.
- 29 Gender Justice Best Practices. ILAC and the Haitian Ministry of Women's Affairs and Women's Rights, September 2007. URL: <http://www.rwi.lu.se/pdf/publications/reports/genderjustice.pdf>.
- 30 Wallenberg R. Best Practices in Gender Justice. ILAC, 2007. URL: [www.ilac.se](http://www.ilac.se).
- 31 On International Day against Homophobia, Violations Mixed With Victories. New York, Human Rights Watch, 17 May 2006. URL: <http://hrw.org/english/docs/2006/05/17/global13393.htm>.
- 32 European Parliament Resolution of 26 April 2007 on Homophobia in Europe. P6\_TA-PROV(2007)0167, arts. 3 and 8. URL: <http://www.lifesite.net/ldn/2007/apr/070428a.html>.
- 33 Fraser v Children's Court, Pretoria North and Others. 1997(2) BCLR 163 (CC).
- 34 Cotula L. Gender and Law: Women's Rights in Agriculture. Rome, Food and Agriculture Office of the United Nations, 2000.
- 35 In-depth study on all forms of violence against women. Report of the Secretary-General, 6 July 2006. UN Doc. A/61/122/Add.1, para. 294.
- 36 Cotula L. Указ. соч.
- 37 In-depth study on all forms of violence against women. Указ. соч.
- 38 Cotula L. Указ. соч.
- 39 Sussman A.S. Указ. соч.
- 40 ABA ROL Initiative CEDAW Assessment Tool for Russia. URL: [http://www.abanet.org/ceeli/publications/cedaw/cedaw\\_Russia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/cedaw/cedaw_Russia.pdf).
- 41 Report of the Fourth World Conference on Women. Beijing, 4-15 September 1995, para. 124 (g).
- 42 International Criminal Court's Rules of Procedure and Evidence. URL: [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/rules\(e\).pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/rules(e).pdf).
- 43 The Country's Anti-rape Strategy Improves Perpetrator Conviction Rates. Thuthuzela Care Centres, 8 May 2006. URL: <http://www.npa.gov.za/ReadContent407.aspx>.
- 44 Guerrero-Caviedes E. Violence against Women in Latin America and the Caribbean 1990-2000: Assessment of a Decade. pp. 3-7.
- 45 Third and Fourth Periodic Reports of the States Parties to the CEDAW Committee. Bangladesh, CEDAW/C/BGD, 3-4 April 1997, section 2.4, note 22.
- 46 Более подробную информацию о примерах передовой практики семейно-правовых центров см. февраль 2007 г. URL: <http://www.usdoj.gov/ovw/pfjci.htm>. А также информацию о работе Нью-Йоркского семейно-правового центра. URL: <http://www.nyc.gov/html/ocdv/html/fjc/fjc.shtml>.
- 47 National Plan of Action for the Prevention and Management of Gender Based Violence in Liberia. Republic of Liberia, November 2006, p. 29.
- 48 Improving Women's Access to the Legal System. American Bar Association. URL: [http://www.abanet.org/rol/programs/resource\\_gender\\_issues.html](http://www.abanet.org/rol/programs/resource_gender_issues.html).
- 49 Там же.
- 50 Partnership in Tackling Hate Crimes. URL: <http://tandis.odihp.pl/index.php?p=ki-ho>. См. также Building Community Confidence. Garda Gay Liaison News. URL: <http://www.glen.ie/press/docs/Garda%20news%20Press%20Re%20ady.pdf>.
- 51 Выступление Ксананы Гусмао, Президента Восточного Тимора, 27 июня 2003 г. URL: [www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org).
- 52 Cotula L. Указ. соч.
- 53 Mobeck E. Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace. DCAF Occasional Paper No. 13, pp. 51-52, 2006.
- 54 Da Costa R. The Administration of Justice in Refugee Camps: a Study of Practice. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2006/01, 2006, p. 43.
- 55 Там же, pp. 44-45.
- 56 Wojkowska E. Doing Justice: How Informal Justice Systems can Contribute. UNDP, 2006, p. 40. URL: [www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf).
- 57 Там же, p. 33.
- 58 Там же.
- 59 Shafran L.H. and Winkler N.J. Operating a Task Force on Gender Bias in the Courts: A Manual for Action. Washington, DC, Foundation for Women Judges, 1986.
- 60 In-depth study on all forms of violence against women. Указ. соч.
- 61 Women's Issues Now Part of Legal Training in Nepal. UNDP, 5 April 2006. URL: <http://content.undp.org/go/newsroom/april-2006/womens-legal-training-nepal-20060405.en?categoryID=349423>.
- 62 UNIFEM Afghanistan Fact Sheet 2007. URL: [www.unama-afg.org/docs/\\_UN-Docs/\\_fact-sheets/07mayUNIFEM-fact-sheet.pdf](http://www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_fact-sheets/07mayUNIFEM-fact-sheet.pdf).
- 63 Tunisia Country Report 2006. Freedom House. URL: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).
- 64 Erturk Y. Special Rapporteur of the Human Rights Council on Violence against Women, Commission on the Status of Women, Fifty-first session New York, 26 February-9 March 2007, Panel on 'Emerging Issues, Trends and New Approaches to Issues Affecting the Situation of Women or Equality Between Women and Men', 1 March 2007, p. 4.
- 65 National Commission for Women. URL: <http://ncw.nic.in>.
- 66 Harsano I. Indonesia's National Machinery for Gender Justice: Komnas Perempuan and its Monitoring and Oversight Role. December 2005 URL: <http://www.uphununcfaw.gov.vn/?lang=E&func=newsdt&catid=220&newsid=1450&mbn=198>.
- 67 Комиссия по вопросам гендерного равенства, комиссар Сиквана-Ндуло Н., июль 2001 г. URL: [http://www.cge.org.za/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=42&limitstart=30](http://www.cge.org.za/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&limitstart=30)
- 68 ABA ROL Initiative CEDAW Assessment Tool. URL: [http://www.abanet.org/rol/publications/cedaw\\_assessment\\_tool.shtml](http://www.abanet.org/rol/publications/cedaw_assessment_tool.shtml).
- 69 In-depth study on all forms of violence against women. Указ. соч., para. 299.
- 70 Там же.
- 71 MTV and Sida in Anti-trafficking Campaign. Sida, 21 April 2006. URL: [http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&language=en\\_US](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&language=en_US).
- 72 Barker G. The Role of Men and Boys in Achieving Gender Equality. Письменное заявление в адрес 55 сессии Комиссии по вопросам положения женщин, Нью-Йорк, 25 февраля – 9 марта 2007 г., с. 4
- 73 Rhen E. and Sirleaf E. Women, War, Peace, p. 92.
- 74 Bastick M., Grimm K. and Kunz R. Указ. соч.
- 75 Rhen E. and Sirleaf E. Women, War, Peace, p. 97.
- 76 Handbook on Gender. International Centre for Transitional Justice. URL: <http://www.ictj.org/static/Gender/GendHandbook.eng.pdf>.
- 77 Устав Специального суда по Сьерра-Леоне, ст. 1.1.
- 78 Nowrojee B. Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims? UNRISD Occasional Paper No. 10, November 2005, p. 88.
- 79 Устав Специального суда по Сьерра-Леоне, ст. 2(g), с. 15.
- 80 Nowrojee B. Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims? Указ. соч., pp. 99-100; Nowrojee B. We Can Do Better: Investigating and Prosecuting International Crimes of Sexual Violence. Colloquium of International Criminal Tribunals, Arusha, Tanzania, November 2004, pp. 25-27.
- 81 Nowrojee B. We Can Do Better: Investigating and Prosecuting International Crimes of Sexual Violence. Указ. соч.
- 82 Rubio-Marin R. University of Sevilla, цитируется в: Bastick M., Grimm K. and Kunz R. Указ. соч., p. 158.
- 83 Там же..
- 84 Сьерра-Леоне, «Закон о комиссиях правды и примирения» (Truth and Reconciliation Commission Act) (2000 г.) часть III, ст. 2b.
- 85 Witness to Truth: Report of the Truth & Reconciliation Commission. Truth and Reconciliation Commission, Sierra Leone, Vol. 3b, ch. 3, 2004.
- 86 Mantilla J. Gender Programme, Legal Division of the Truth and Reconciliation Commission of Peru.
- 87 De Greiff R. The Handbook of Reparations. Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 2.
- 88 Rubio-Marin R. Указ. соч., p. 162.
- 89 European Union Action Programme to Combat Discrimination, 2001-2006. URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33113.htm>.
- 90 Bourassa K. and Varnell J. D's 3 Parents: ABC's of family law updated Children of Same-Sex Marriages can have 3rd Parent. URL: <http://www.samesexmarriage.ca/legal/abc030107.htm>
- 91 Legislation In The Member States Of The Council Of Europe In The Field Of Violence Against Women. Strasbourg, Directorate General of Human Rights, Vol. II, January 2007, p. 100.
- 92 Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005. H.R.972. URL: <http://www.state.gov/g/tip/rls/61106.htm>.



# Гендер и реформирование системы правосудия

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важно учитывать при реформировании системы правосудия?

Способы интеграции гендера в реформу системы правосудия

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по реформированию системы правосудия

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 реформу системы правосудия, 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 важно учитывать при реформировании системы правосудия?

Термин «реформирование системы правосудия» означает не только реформу законодательства, но также разработку нормативных документов, инструкций и механизмов, обеспечивающих практическое исполнение законов и равный доступ к системе правосудия. К задачам реформы системы правосудия относятся: разработка конституции и законов, основанных на международных стандартах и документах по правам человека, создание эффективной, беспристрастной и подотчетной судебной системы, выработка комплексного подхода к уголовному судопроизводству и создание механизмов контроля над системой правосудия<sup>1</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.

### Реформировать дискриминационные законы и способствовать соблюдению прав человека

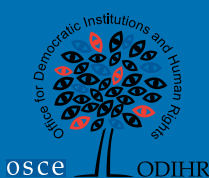
- Во многих странах действуют законы, включающие откровенно дискриминационные положения в отношении прав на владение землей, на наследование имущества (см. рамку 1), а также в отношении насилия на гендерной почве (НГП), права опеки над детьми, занятости и др. Дискриминационные законы и нормы надлежит привести в соответствие с положениями международных стандартов в области прав человека.

### Обеспечить эффективность услуг правосудия без проявлений дискриминации

- Не следует допускать, чтобы стереотипы, дискриминационные установки и процессуальные барьеры препятствовали отправлению правосудия. Следует, чтобы все сотрудники судебных органов прошли обучение по гендерным вопросам, включая надлежащие методы реагирования на бытовое насилие и проявления дискриминации по признаку пола или сексуальной ориентации.
- Для того, чтобы можно было покончить с безнаказанностью виновных в НГП, сотрудники судебных органов должны пройти обучение в области международного и национального законодательства по гендерным вопросам.

### Обеспечить равный доступ к правосудию

- Мужчины и женщины имеют право на предоставление равного доступа к системам правосудия, в том числе через суды, механизмы переходных систем правосудия, традиционные/обычные системы правосудия, а также альтернативные системы разрешения споров. Тем не менее, женщины сталкиваются с множеством проблем на пути к правосудию, к которым, в



Джейн Уатири обратилась в суд с иском о передаче ей в собственность половины участка земли, принадлежавшего ее покойному отцу, на котором она проживала с четырьмя детьми. Ее брат выступил против, аргументируя это тем, что при жизни отца он обрабатывал более значительный участок земли, чем сестра, и, следовательно, ему причитается этот, больший участок.

Старший мировой судья Х. А. Омонди установил, что, по обычному праву народности кикуйю, незамужняя женщина, коей являлась Уатири, не обладает надлежащими правами наследования в связи с тем, что она может выйти замуж. Мировой судья Омонди пришел к выводу, что данное положение обычного права предусматривает дискриминацию в отношении женщин в нарушение раздела 82(1) Конституции Кении, который запрещает дискриминацию по половому признаку. Это положение также нарушало статью 18(3) Банджуйской хартии и статью 15(1)-(3) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), которая предусматривает юридическое равенство между мужчинами и женщинами. На этих основаниях мировой судья Омонди принял решение о передаче во владение Уатири и ее брату равных участков принадлежавшей их отцу земли<sup>2</sup>.

частности, относятся: отсутствие знаний о собственных юридических правах, коррупция, боязнь давать показания в суде, нехватка ресурсов, языковые барьеры и отсутствие возможности обеспечить уход за детьми на время отсутствия матери.

#### Репрезентативная и легитимная система правосудия

- Для того, чтобы система правосудия пользовалась доверием и авторитетом у населения, следует, чтобы в процессе ее реформирования участвовали все члены общества, включая женщин, а сама реформа должна проводиться с учетом потребностей всех слоев населения.
- Для повышения легитимности системы правосудия следует, чтобы состав ее персонала отражал состав населения, которому она призвана служить. В настоящее время женщины в значительной степени недостаточно представлены среди сотрудников системы правосудия всех уровней, в том числе среди судей и адвокатов.

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

Интеграция гендерных аспектов в реформу системы правосудия необходима не только для повышения ее оперативной эффективности, но и для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, 1979 г.).
- Резолюция Генеральной ассамблеи ООН № 52/86 «О мерах в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью искоренения насилия в отношении женщин» (1998 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 реформу системы правосудия

### Реформа законодательства с учетом гендера

- Следует присоединиться к международным и региональным договорам и конвенциям по правам человека и ратифицировать их.
- Следует реформировать конституцию таким образом, чтобы она гарантировала равенство всех в отношении пользования правами человека, гендерное равенство, а также запрещала дискриминацию и насилие на гендерной почве.
- Следует пересмотреть действующее национальное законодательство и принять новые законы, запрещающие дискриминацию и насилие на гендерной почве.

- Следует взаимодействовать с механизмами традиционных систем правосудия и добиться, чтобы они обеспечивали соблюдение основных прав человека, включая права женщин.

### Исключение дискриминации из методов судебной практики и процессуальных норм

- Следует провести тщательный анализ методов судебной практики и процессуальных норм на предмет исключения ненадлежащей дискриминации в отношении женщин и других групп общества.

### Специальные меры противодействия НПП

- Следует принять специальные меры против сексуального и бытового насилия, для обеспечения защиты свидетелей и жертв, а также для повышения числа дел, которые дойдут до суда. В числе таких специальных мер может быть учет гендерных аспектов в правилах и процедурах доказательств с тем, чтобы они не опирались на превратные стереотипы или не вели к повторной виктимизации жертв насилия (см. рамку 2).

### Гендерное обучение

- Следует, чтобы все субъекты судебной системы – судьи, прокуроры, адвокаты защиты, частные адвокаты, сотрудники судов, полиция и средний юридический персонал – прошли обучение по вопросам прав женщин (проистекающих из положений национального, регионального, международного права и обязательств), по вопросам правовых процедур в отношении НПП и «гендерных» последствий системы правосудия.

### Доступ к правосудию

- Следует использовать средний юридический персонал для преодоления правовой безграмотности населения посредством разъяснения методов доступа к правосудию, информирования людей об имеющихся в наличии правовых ресурсах и способах их применения.
- Следует предоставлять правовую помощь маргинализированным группам населения, в том числе женщинам.
- Следует оказывать поддержку организациям гражданского общества (ОГО), включая женские организации, которые способствуют облегчению доступа к правосудию (см. рамку 3).

### Представительная система правосудия

- Следует способствовать равному представительству женщин и мужчин в системе правосудия, предпринимая инициативы по повышению приема женщин на работу, удержанию их на работе и продвижению женщин по службе. Для ускорения процесса гендерного равенства могут понадобиться временные специальные меры или меры «позитивной дискриминации», такие как предоставление стипендий на изучение права или установление квот (см. рамку 4).

## Рамка 2

### Специальные механизмы для работы с жертвами сексуального насилия (Южная Африка)

В качестве меры реагирования на низкий уровень вынесения обвинительных приговоров Южная Африка учредила суды по преступлениям на сексуальной почве и центры «тутуцела» (это слово переводится как «утешение»). Суды по преступлениям на сексуальной почве – это специальные учреждения, задача которых – усовершенствовать процесс расследования и рассмотрения дел о сексуальных надругательствах; их сотрудники прошли специальное обучение по методам работы с правонарушениями на сексуальной почве. Центры «тутуцела» создаются при таких судах как центры комплексного обслуживания жертв изнасилования. Набор персонала в такой центр осуществляет руководитель проекта; центр предоставляет под одной крышей услуги полиции, медицинскую помощь, а также консультации специалистов и юридические услуги, что существенно повышает качество расследования дел об изнасиловании. Уровень вынесения обвинительных приговоров вырос до 75-95%, а средняя скорость рассмотрения дел повысилась до 6 месяцев со дня получения первого заявления. Прежде, до учреждения таких центров, окончательного решения в деле об изнасиловании приходилось ждать от полутора до двух лет<sup>3</sup>.

#### Контроль и мониторинг

- К участию в процессе реформирования системы правосудия следует подключить основных заинтересованных субъектов из судебных органов, органов прокуратуры, ассоциаций юристов, полиции, системы тюрем, гражданского общества, женских сетей и НПО.
- Следует укрепить механизмы контроля и мониторинга в области учета гендерных аспектов со стороны международных, национальных организаций и организаций гражданского общества. Например, национальные женские организации или специальная группа по выявлению гендерных предубеждений в судах могут следить за тем, как система правосудия ликвидирует проявления гендерных предубеждений в судах, дискриминацию со стороны суда или ненадлежащее рассмотрение дел об НГП.

#### Кроме того, в части 4 вы найдете...

- Девять компонентов учета гендера в реформе системы правосудия.
- Юридическое определение и криминализация актов изнасилования: передовой опыт.
- Полезные советы: как учредить специальную группу для выявления гендерных предубеждений в судах.
- Взаимодействие с механизмами традиционного правосудия: передовой опыт.
- Полезные советы по интеграции гендера в работу комиссий правды и примирения.

## Проблемы и возможности постконфликтного периода

Постконфликтный период предоставляет уникальную возможность применить методы, способствующие восстановлению верховенства закона и продвижению гендерного равен-

ства в рамках системы правосудия, а также обеспечению прямого участия женщин на протяжении всего процесса реформы системы правосудия. Процесс мирного урегулирования и перехода к мирной жизни после конфликта являются стратегическими исходными точками для мероприятий по обеспечению ответственности за НГП и дискриминацию. Нередко важными факторами достижения этих целей могут быть такие механизмы переходной системы правосудия, как специальные уголовные трибуналы, комиссии правды и примирения, а также программы выплаты компенсаций.

## Рамка 3

### Восточный Тимор: повышение доступа к правосудию и повышение осведомленности населения

В Восточном Тиморе неправительственная организация «Фокуперс» предоставляет пострадавшим женщинам доступные услуги юридической помощи и повышает осведомленность населения в отношении бытового насилия и юридических прав женщин. Информационные брошюры этой организации распространяются среди организаций, предоставляющих различные услуги религиозных институтов, государственных ведомств и законодателей<sup>4</sup>.

#### Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Судебная система нередко не функционирует, ее независимость подорвана, и коррупция правит бал.
- В ходе многих конфликтов имеет место массовое сексуальное насилие в отношении женщин и девушек, а также в отношении мужчин и юношей, на что необходимо обратить особое внимание в ходе реформирования системы правосудия в постконфликтной стране<sup>6</sup>. После окончания конфликта уровень сексуального и бытового насилия нередко возрастает, поэтому на первый план выходит задача срочного установления механизмов правосудия для борьбы с НГП.
- Состояние правоохранительных органов и пенитенциарной системы усугубляет ситуацию: полиция не имеет возможности или желания эффективно реагировать на случаи НГП, в переполненных тюрьмах процветает насилие.
- Население, особенно женщины, нередко не испытывают никакого доверия к системе правосудия.

#### Возможности интеграции гендерных аспектов

- Международное сообщество, международные организации и вновь организованные правительства могут иметь больше политической воли для вложения ресурсов в реформу системы правосудия с учетом гендерных аспектов.
- В ходе процесса укрепления мира могут возникнуть исходные точки для непосредственного участия женщин и других основных заинтересованных лиц в процессе реформирования системы правосудия, что дает им возможность заявить о собственных потребностях и приоритетах.
- Процессы реформирования системы правосудия открывают возможность проводить гендерное обучение и набирать на работу в эту систему больше женщин и лиц из числа недостаточно представленных.

## Рамка 4

### Увеличение числа женщин-судей в Европейском суде по правам человека

Парламентская ассамблея Совета Европы в своей резолюции № 1366 (2004 г.) постановила, что больше не станет рассматривать списки кандидатов в судьи Европейского суда по правам человека, если в них не будет хотя бы по одному кандидату каждого пола. Через год в это правило были внесены изменения, в соответствии с которыми списки, состоящие из кандидатов одного пола, к рассмотрению допускались, но лишь в том случае, если лица этого пола были недостаточно представлены в составе суда (в настоящее время, это женщины). Когда принималось это решение, в составе суда было 11 женщин и 32 мужчины, т.е. доля женщин составляла лишь 26% состава суда. В апреле 2007 года эта ситуация слегка улучшилась: в составе суда стало 32 мужчины и 14 женщин, что составило 30% от общего числа судей<sup>5</sup>.

- Может существовать широкая поддержка идее учреждения механизмов переходной системы правосудия, что дает возможность для интеграции гендерных аспектов, включая обеспечение эффективного расследования дел об НГП.

## ? Вопросы по реформированию системы правосудия

Анализ – один из лучших способов определить исходные точки, преимущества и недостатки интеграции гендерной концепции в реформу системы правосудия. Ниже предлагаются некоторые контрольные вопросы в области гендерных аспектов, которые могут помочь обеспечить более полный анализ, контроль и мониторинг реформы системы правосудия.

- Какие международные и региональные документы в области прав человека ратифицированы?
- Отвечают ли конституция и национальные законы международным и региональным обязательствам в области прав человека, в том числе в отношении гендерного равенства и НГП?
- Имеются ли элементы дискриминации в практике традиционных и религиозных законов и обычаев страны?
- Приняты ли надлежащие законы по предупреждению дискриминации (например, законы, запрещающие: дискриминацию в отношении мужчин и женщин, инфицированных ВИЧ/СПИД; дискриминацию или увольнения по причине беременности, отпуска по беременности и рождению ребенка или вступления в брак; или сексуальные домогательства на рабочем месте)?
- Имеют ли место элементы дискриминации де-факто и (или) де-юре в текстах законов или в ходе применения законов?
- Пользуются ли женщины и мужчины, как в городской, так и в сельской местности, полноценным и равным доступом к системе правосудия?

- Действуют ли программы ликвидации правовой безграмотности населения с учетом гендерных аспектов?
- Належащим ли образом проводится расследование случаев НГП и определение наказаний виновным? Действуют ли специальные механизмы для защиты и поддержки жертв и свидетелей преступлений?
- Прошли ли надлежащее гендерное обучение все сотрудники системы правосудия?
- Имеют ли женщины, совершившие преступления, равный доступ к видам наказания, альтернативным тюремному заключению?
- Учитывает ли бюджет системы правосудия гендерные проблемы (например, предусматривает ли он выделение финансирования на гендерное обучение или на оказание правовой помощи женщинам)?
- Приняты ли нормативные документы и процедуры, способствующие повышению равного представительства мужчин и женщин в системе правосудия?
- В полной ли мере подключены ОГО, включая женские организации, к процессам реформирования системы правосудия; участвуют ли они в работе органов контроля и мониторинга?

1 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 182.

2 Jurisprudence of Equality Program Decisions. International Association of Women Judges. URL: <http://www.iawj.org/jep/jep.asp>.

3 The Country's Anti-rape Strategy Improves Perpetrator Conviction Rates. Thuthuzela Care Centres, 8 May 2006. URL: <http://www.npa.gov.za/ReadContent407.aspx>.

4 In-depth study on all forms of violence against women. Report of the Secretary-General, 6 July 2006. UN Doc. A/61/122/Add.1, para. 299.

5 Report of the International Symposium on Sexual Violence in Conflict and Beyond. Brussels, 21-23 June 2006. URL: [http://www.unfpa.org/emergencies/symposium06/docs/final\\_report.pdf](http://www.unfpa.org/emergencies/symposium06/docs/final_report.pdf).

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

## Дополнительная информация

### Ресурсы

**Gender-Based Violence Legal Aid: A Participatory Toolkit.** ARC International, 2005.

**Building Partnerships for Promoting Gender Justice in Post-Conflict Societies.** ILAC, 2005.

Molyneux M. and Razavi S. **Gender Justice, Development and Rights.** 2003.

Nesiah V. **Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures.** Gender Justice Series. International Centre for Transitional Justice, 2006.

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

**Guidelines for Gender Neutral Courtroom Procedures.** Texas Center for Legal Ethics and Professionalism, 2001.

**Criminal Justice Assessment Toolkit.** UNDOC, 2006.

**Gender Justice and Truth Commissions.** World Bank, 2006.

### Организации

International Legal Assistance Consortium (Консорциум международной правовой помощи) – [www.ilac.se](http://www.ilac.se)

International Center for Transitional Justice (МЦППП) – [www.ictj.org](http://www.ictj.org)

## 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 подготовила Надя Ньери (МУНИУЖ ООН), по материалам части 4 (автор – Шелби Квест).**



# Гендер и реформирование пенитенциарной СИСТЕМЫ

Международный центр изучения тюрем





# Гендер и реформирование пенитенциарной системы

Международный центр изучения тюрем



## Об авторах

Международный центр изучения тюрем (International Centre for Prison Studies) оказывает правительствам и другим соответствующим ведомствам помощь в формировании надлежащей политики в области функционирования тюрем и применения тюремного заключения. Центр осуществляет свою деятельность по заказам международных агентств, правительственных и неправительственных организаций в форме выполнения отдельных проектов или оказания консультационных услуг.

Центр стремится к тому, чтобы результаты его научных исследований и проектов, как в своей стране, так и за рубежом, были доступны широкому ряду групп и отдельных лиц, которые в своей обычной деятельности могут такую работу и не использовать. К ним относятся лица, ответственные за формирование политики, специалисты-практики и руководители, представители средств массовой информации и широкая общественность. Распространение такой информации будет способствовать пониманию назначения тюрем и требований, которые можно к ним предъявлять.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценную помощь в разработке данной части пособия: Робу Аллену, Хелен Фэр, Мелу Джеймсу, Эндрю Джефферсону, Омоларе Ойеа, Рани Шанкардасс, МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и реформирование пенитенциарной системы» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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»

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, EPA AFP, Torsten Blackwood, 1997.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vii</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляет собой реформа пенитенциарной системы?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему гендерные аспекты важно учитывать в ходе реформирования пенитенциарной системы?</b>	<b>3</b>
3.1. Соблюдение стандартов в области прав человека институтами пенитенциарной системы. . . . .	3
3.2. Обеспечение пенитенциарной политики на основе права справедливости и без дискриминации . . . . .	3
3.3. Перевоспитание заключенных . . . . .	4
3.4. Забота об укреплении здоровья населения . . . . .	4
3.5. Обеспечение равного отношения к сотрудникам пенитенциарной системы обоего пола и равного их участия . . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в реформу пенитенциарной системы</b>	<b>5</b>
4.1. Обеспечить учет пенитенциарной политикой гендерной специфики заключенных обоего пола. . . . .	5
4.2. Обеспечить учет гендерной специфики механизмами контроля и рассмотрения жалоб . . . . .	6
4.3. Искоренение дискриминации в системе управления тюрьмами . . . . .	8
4.4. Обеспечить учет особых потребностей мужчин и женщин при обращении с заключенными . . . . .	8
4.5. Предупреждение насилия на гендерной почве в тюрьме и реагирование на него . . . . .	11
4.6. Обеспечить заключенным обоего пола доступ к медицинскому обслуживанию. . . . .	11
4.7. Учет потребностей беременных женщин и молодых матерей . . . . .	12
4.8. Обеспечить надлежащий и квалифицированный тюремный персонал . . . . .	14
4.9. Привлечение организаций гражданского общества. . . . .	15
4.10. Обеспечение общественной поддержки реформе пенитенциарной системы. . . . .	15
<b>5. Интеграция гендерных аспектов в реформу пенитенциарной системы в конкретных условиях</b>	<b>15</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	15
5.2. Переходные страны Восточной Европы и Центральной Азии . . . . .	16
5.3. Развивающиеся страны . . . . .	17
5.4. Развитые страны . . . . .	18
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>19</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>20</b>



## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕКПП</b>	Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОС</b>	Ответственный сотрудник
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>РФ</b>	Российская Федерация
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УК</b>	Уголовный кодекс
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд ООН
<b>ЮНОДК</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности
<b>ГАЛИПС</b>	Сеть поддержки персонала Службы тюрем
<b>PRAJA</b>	Индийская «Ассоциация за реформу пенитенциарной системы и правосудие»





# Гендер и реформирование пенитенциарной системы

## 1 Введение

Пенитенциарная система – один из важнейших компонентов сектора безопасности. Любое государство, управление которым основано на принципе верховенства закона, обязано иметь систему правосудия, способную, при необходимости, применять санкции в отношении осужденных лиц. В большинстве стран предусмотрен целый ряд санкций – от предупреждений и общественных работ до тюремного заключения. Задача пенитенциарной системы – обеспечить исполнение закона и контроль над его исполнением. Она также защищает общество, изолируя от него лиц, представляющих серьезную угрозу другим людям, удерживая потенциальных преступников от совершения преступлений, перевоспитывая преступников и демонстрируя им неприятие обществом их деяний. Однако дискриминация, характерная для всех систем правосудия вообще, имеет место и во многих пенитенциарных системах, о чем свидетельствуют их процедуры вынесения приговоров и методы применения наказаний. Интеграция гендерных аспектов в реформу пенитенциарной системы, т.е. учет различий в потребностях, правах и возможностях женщин, мужчин, девушек и юношей, поможет созданию эффективной пенитенциарной системы, которая лишена дискриминации, соответствует стандартам в области прав человека и способствует перевоспитанию заключенных.

Настоящая часть «Гендер и реформирование пенитенциарной системы» содержит рекомендации по учету гендерных аспектов в пенитенциарных системах разных стран. Она предназначена для лиц, ответственных за управление системой отбывания наказаний в своей стране, а также за разработку ее нормативных документов или ее реформирование; для международных и региональных субъектов, выступающих за реформирование системы тюрем; а также для парламентариев, организаций гражданского общества и других субъектов, связанных с контролем над местами лишения свободы и осуществлением их мониторинга.

## 2 Что представляет собой реформа пенитенциарной системы?

Реформа пенитенциарной системы – это процесс преобразования пенитенциарной системы с целью обеспечения ее соответствия принципу верховенства закона и международной системе прав человека. Ее цель – обеспечить применение таких санкций, которые соразмерны совершенному преступлению, не содержат элементов дискриминации и способствуют перевоспитанию осужденных. В частности, ее задача – превратить институты лишения свободы в организации, где уважают человеческое достоинство каждого за-

ключенного и обеспечивают соблюдение его законных прав<sup>1</sup>. Создание тюрем под гражданским управлением, связанных с национальными системами здравоохранения и социального обеспечения, имеющих прочные связи с местными общинами, способствующие социальной реинтеграции и перевоспитанию заключенных, может стать серьезным вкладом в дело обуздания преступности и обеспечения стабильного и гармоничного развития общества<sup>2</sup>.

Реформирование пенитенциарной системы означает изменение всей системы исполнения наказаний, включая меры, связанные и не связанные с лишением свободы. В бедных странах обычно бывает не много альтернатив таким мерам, как содержание под стражей до суда или тюремное заключение. В большинстве стран суды могут определять наказания в виде штрафов, однако многие из оштрафованных в конце концов все равно оказываются за решеткой, поскольку они не в состоянии выплатить штраф. В развитых странах обычно предусмотрен целый ряд наказаний, альтернативных тюремному заключению, включая освобождение арестованного до суда под залог, а также такие санкции, как помещение осужденных под надзор или направление на общественные работы.

В связи с тем, что центральное место в пенитенциарной системе занимает тюрьма с ее потенциалом различных злоупотреблений и пыток, большинство мероприятий реформы пенитенциарной системы нацелены на тюрьмы. Как правило, тюрьмы находятся под управлением государственных ведомств, хотя в некоторых странах правительство заключает контракты на управление некоторыми тюрьмами с частными фирмами.

Во всех странах мира тюрьмы выполняют две функции: мест досудебного заключения и мест для отбывания наказания лицами, осужденными на тюремное заключение за совершенные ими преступления. В некоторых странах может применяться административный арест без судебных разбирательств; некоторые тюрьмы находятся в ведении служб безопасности и не относятся к обычной системе тюрем. Возможно также содержание людей в других, не относящихся к пенитенциарной системе заведениях – таких, как закрытые психиатрические больницы или центры содержания иммигрантов. Реформирование этих заведений не относится к реформе пенитенциарной системы, поскольку они не имеют отношения к системе уголовного правосудия.

Мероприятия по реформированию пенитенциарной системы зависят от решений правительств, поскольку лишь правительства уполномочены накладывать наказания и лишать людей свободы. Вместе с тем, в числе движущих сил реформы могут быть и неправительственные организации (НПО), юристы, межправительственные органы и другие административные структуры, такие, как комиссии или коалиции по правам человека.

К характерным проблемам пенитенциарных систем относятся следующие:

**Отсутствие достаточных ресурсов** для применения санкций и мер, не связанных с заключением, в связи с чем тю-

ремное заключение применяется там, где не связанное с заключением наказание было бы более уместным и менее травмирующим<sup>3</sup>.

**Чрезмерное использование предварительного заключения** в ситуациях, когда более соразмерным было бы предоставление обвиняемому свободы до суда<sup>4</sup>.

**Тюремное заключение** в случаях, когда более целесообразным и справедливым было бы вмешательство со стороны органов здравоохранения или социального обеспечения<sup>5</sup>.

Слабо подготовленный и низкооплачиваемый **персонал тюрем**<sup>6</sup>.

**Коррупция**, которая глубоко укоренилась во многих странах и с трудом поддается ликвидации из-за низкой оплаты труда персонала, отсутствия прозрачности и эффективных механизмов контроля.

**Ряд нарушений прав человека в тюрьмах**, в том числе:

- **Переуплотненность помещений** – характерна почти для двух третей систем тюрем всего мира. В лучшем случае это означает, что три человека вынуждены ютиться в камере, предназначенной для одного, а в худшем – что заключенные вынуждены спать по очереди, а другие их сокамерники привязываются к решеткам, чтобы иметь возможность спать стоя<sup>7</sup>.
- **Нехватка ресурсов**, в результате чего здания ветшают и обваливаются, ощущается нехватка пищи и медикаментов, и некоторым заключенным удается выжить лишь благодаря передачам от членов семьи.
- **Инфекционные болезни**, которые быстро распространяются, а также повышенный уровень психических заболеваний<sup>8</sup>.
- **Насилие и жестокость** к заключенным со стороны персонала тюрем и самих заключенных по отношению друг к другу, когда более сильные заключенные навязывают свою волю всей тюрьме, терроризируя остальных заключенных; а также широкое распространение сексуального насилия.
- **Острая нехватка как воспитательных мероприятий**, так и механизмов, способствующих реинтеграции в общество отбывших свой срок заключенных.

Мероприятия по реформированию тюремной системы должны соответствовать обстановке, в которой они проводятся. Несмотря на то, что системы правосудия всех стран имеют много общего, система отбывания наказаний и философия, на которой строится вся деятельность тюрем в любой стране, зависит от типа ее правовой системы, а также от различных культурных, исторических и социально-экономических факторов.

**Реформа пенитенциарной системы может включать широкий набор мероприятий, в рамках которых можно:**

- Перевести тюрьмы из ведения военных или полицейских структур в ведение гражданских органов.
- Обучить персонал тюрем методам работы, основанным на соблюдении прав человека.
- Убедить администрацию тюрем, что безопасность можно обеспечить и без прочных решеток на окнах камер, и что, если решетки убрать, то окна станут пропускать больше света и воздуха, тем самым способствуя предотвращению

распространения инфекций<sup>9</sup>.

- Повысить минимальный возраст, с которого наступает уголовная ответственность, с тем, чтобы несовершеннолетними преступниками занималась не пенитенциарная система, а органы социального обеспечения<sup>10</sup>.
- Организовать систему правовой помощи и консультаций заключенным силами волонтеров в ситуациях, когда отсутствуют профессиональные юристы и государственное финансирование<sup>11</sup>.
- Сформировать группы граждан для посещения тюрем на предмет выявления злоупотреблений и проверки надлежащего обращения с заключенными.

**Факторы, мешающие реформированию пенитенциарной системы:**

- Непопулярность политиков, в которых общество видит нарушителей закона;
- Конкуренция за ресурсы, когда финансирование направляют на другие цели, которые считаются более насущными;
- Низкий уровень приоритетности пенитенциарной системы в рамках системы правосудия, к которой она относится;
- Закрытый характер системы тюрем, который дает больше возможностей не допускать на территорию тюрем представителей СМИ и общественности, ссылаясь на режим секретности, и тем самым скрывать злоупотребления.

К преимуществам комплексной реформы пенитенциарной системы относится то, что она обеспечивает более высокий уровень сдерживания преступности и перевоспитания заключенных, что непосредственно способствует повышению общественной безопасности, а также усилению защиты прав человека и человеческого достоинства заключенных.

## 3 Почему гендерные аспекты важно учитывать в ходе реформирования пенитенциарной системы?

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» обозначает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>12</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

### 3.1. Соблюдение стандартов в области прав человека институтами пенитенциарной системы

Международные и региональные конвенции по правам человека запрещают бесчеловечное и унижающее достоинство наказание или обращение с людьми и требуют, чтобы со всеми, кто осужден на лишение свободы, обращались с уважением к их человеческому достоинству. Эти конвенции, а также международные и региональные законодательные акты об отправлении правосудия и управлении тюрьмами надлежит применять последовательно с учетом запрета на дискриминацию по признаку пола. Выполнение этих обязательств возможно лишь при наличии понимания важности гендерных различий, а также воли к формированию политики и применению практических мер, которые бы обеспечивали уважение прав человека мужчин, женщин, девушек и юношей. Кроме того, ряд стандартов в области работы пенитенциарных учреждений предусматривают конкретные обязательства по решению проблем женщин-заключенных.

См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы

Учет гендерных различий важен для соблюдения прав человека, потому что тюрьмы представляют собой аномальные учреждения для лиц одного пола, основанные на принуждении. Условия тюремного содержания способствуют проявлениям сексуального насилия, что делает тюрьму опасным местом пребывания для уязвимых людей. Для мужских тюрем характерны изнасилования мужчин и другие формы сексуальной эксплуатации<sup>13</sup>. Персонал тюрем иногда замешан в коррупции, применении пыток, сексуальном насилии, а также в том, что поставляет заключенных для надругательств со стороны других заключенных<sup>14</sup>. Молодые заключенные муж-

чины особенно уязвимы для такой эксплуатации. Женщины-заключенные могут сталкиваться с сексуальными надругательствами со стороны мужского персонала тюрем. В группе особого риска с точки зрения насилия входят те заключенные, кто не соответствует традиционным гендерным ролям (например, гомосексуалисты, лесбиянки, бисексуалы и транс-сексуалы)<sup>15</sup>. Заключенные из числа меньшинств и коренного населения подвергаются явным формам дискриминации, которые нередко усугубляются, когда речь идет о женщинах из этих групп<sup>16</sup>. Тюремные режимы, направленные на минимизацию разницы между жизнью в тюрьме и на воле, с большей вероятностью могут рассчитывать на снижение уровня насилия в стенах тюрем. Напряженные в тюрьме могут снять удачно организованные схемы посещения заключенных членами семьи, включая частные свидания с членами семьи.

Значительная часть тюремной жизни связана с процедурами обеспечения безопасности, причем во многих странах меры безопасности включают такие грубые, унижающие человеческое достоинство процедуры, как полный личный досмотр, досмотр с проникновением в открытые отверстия тела, а также процедуры, когда заключенных заставляют присесть над зеркалом или мочиться в присутствии сотрудников тюрьмы для сбора мочи на анализ на употребление наркотиков<sup>17</sup>. В некоторых странах личный досмотр разрешается проводить лицам противоположного пола. Однако необходимость защитить заключенных от сексуальных домогательств и надругательств может войти в противоречие с законодательными актами о равных возможностях, в соответствии с которыми и женщины, и мужчины имеют право занимать любые должности в тюремной системе. Достоинство и самоуважение человека часто нарушают такие атрибуты тюремной жизни, как бани и туалеты, открытые для посторонних глаз, так как они не имеют никаких ограждений, а также одежда – грязная или не подходящая по размеру, поскольку выдается заключенным из «общего котла».

Учет гендерной специфики в политике и практике системы тюрем может способствовать предупреждению нарушений прав человека и, если они все же будут иметь место, эффективному реагированию на них. Государство, которое не применяет надлежащей политики и практики в этих вопросах, не соблюдает своих обязательств в области прав человека.

### 3.2 Обеспечение пенитенциарной политики на основе права справедливости и без дискриминации

Политика, применяемая при назначении наказаний, может включать элементы дискриминации. Женщин могут без необходимости содержать в предварительном заключении и выносить им более строгие приговоры, просто исходя из того мнения, что преступления совершают лишь «нехорошие» женщины. Политика, применяемая при содержании под стражей и назначении наказаний, может иметь разные последствия для мужчин и для женщин, особенно в ситуациях, когда женщина является основной опорой семьи. В некоторых государствах у женщин меньше шансов получить наказание, не связанное с тюремным заключением, потому что для них не предусмотрены программы, существующие для мужчин<sup>18</sup>. Обвиняемые лесбиянки и гомосексуалисты могут сталкиваться с дискриминацией при назначении им наказания из-за существующих в обществе стереотипов и из-за предубеждения со стороны суда. Обычно лица из числа меньшинств и коренного населения составляют несоразмерно большую долю заключенных.

Системы тюрем большинства стран не обеспечивают равных условий содержания для мужчин и для женщин. Во всем мире доля женщин среди общего числа заключенных колеблется от 2% до 9%<sup>19</sup>. Одним из последствий такого пребывания в меньшинстве является то, что тюрьмы, системы тюрем и их политика обычно строятся, исходя из нужд и потребностей заключенных-мужчин. Характер преступлений, совершенных заключенными-женщинами, отличается от статей, по которым сидят мужчины. Женщины чаще отбывают наказания за корыстные преступления и реже обвиняются в тяжких преступлениях, нанесении противозаконного ущерба и в профессиональной преступной деятельности. Женщины особенно уязвимы с точки зрения невозможности избежать тюремного заключения, потому что у них не хватает средств на уплату штрафа за мелкие правонарушения и (или) на внесение залога. Женщины-заключенные практически всегда попадают в структурно дискриминационную ситуацию. Они оказываются в таком режиме безопасности, который в значительной степени несоразмерен тяжести их преступлений, потому что требования безопасности распространяются на всю тюремную систему, и государство не видит необходимости обеспечивать особый режим для женщин. В связи с тем, что женщины составляют меньшинство среди заключенных, программы обучения персонала тюрем обычно игнорируют особую ситуацию женщин-заключенных. Нередко предлагаемые в тюрьмах программы обучения и подготовки нацелены исключительно на удовлетворение потребностей заключенных-мужчин. Специальный докладчик по тюрьмам и условиям в местах заключения Африки отметил, что в Южной Африке «в большинстве тюрем профессиональное обучение предоставляется лишь заключенным-мужчинам по таким специальностям, как столяр и плотник, рабочий-металлист, рабочий сталелитейной промышленности и строитель. В Женском исправительном центре Дурбана женщины занимаются исключительно швейным делом и работой в прачечной, но, ввиду нехватки машин, это делают не все»<sup>20</sup>.

Иногда из-за незначительного числа женщин-заключенных на всю страну существует единственная женская тюрьма. В связи с тем, что женщины чаще отбывают наказание вдали от дома, их семьям трудно их навещать, в результате чего тюремное заключение в неоправданной степени нарушает их право на семейную жизнь. Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания отмечает, что женщины «нередко содержатся в небольшом количестве мест заключения (временами – вдали от собственного дома и дома, где проживают зависящие от них дети), в помещениях, которые были первоначально спроектированы для заключенных-мужчин, причем последние могут находиться там же. В этих обстоятельствах необходимо с особым тщанием обеспечивать, чтобы находящиеся в местах лишения свободы женщины содержались в безопасных и приличных условиях заключения»<sup>21</sup>.

Дискриминации в тюрьмах подвергаются также лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы (ЛГБТ). Проведенное в США исследование показывает, что молодые лесбиянки и гомосексуалисты могут содержаться в местах заключения в изоляции якобы для их же безопасности. Один из судов на Гавайских островах получил значительные свидетельства нападения, совершаемых в тюрьмах на таких молодых заключенных<sup>22</sup>.

*«Когда я прибыла [в пенитенциарное учреждение для несовершеннолетних], они вырвали вплетенные ленточки из моих волос, сломали мне ногти, сорвали с меня нижнее белье и заставили носить мужское белье и одежду».*

Из опроса молодой транссексуалки, заключенной из США<sup>23</sup>

Государственные учреждения обязаны предотвращать дискриминацию. Учет гендерной специфики нормативными документами пенитенциарной системы способствует выявлению фактов дискриминации в отношении женщин и девушек, а также мужчин и юношей в тюрьмах и помогает в формировании мер по ее искоренению.

### 3.3. Перевоспитание заключенных

В любой стране состав заключенных тюрем не является репрезентативным срезом взрослого населения страны. Дискриминация, существующая в обществе в целом, находит свое отражение и в тюрьмах. Больше шансов оказаться в тюрьме имеют люди из бедных слоев общества и из маргинализованных групп. Большинство из тех, кто соприкасается с пенитенциарной системой в качестве обвиняемых или осужденных – это выходцы из самых обездоленных слоев общества, нередко сами страдавшие от насилия и сексуальных надругательств. Четыре из каждых пяти женщин-заключенных Канады в прошлом сами подвергались насилию<sup>24</sup>. Однако общество тратит больше ресурсов на преследование этих людей в рамках системы уголовного правосудия и на последующее содержание их в заключении, чем на компенсацию ущерба, причиненного им ране.

Пенитенциарная система обязана осознавать потребности населения, с которым она имеет дело, и обеспечить предоставление помощи людям, которые на свободе сами страдали от насилия. Многим женщинам-заключенным понадобится существенная помощь со стороны психологов и консультантов для того, чтобы они смогли преодолеть груз прошлых лет. Многие несовершеннолетние и молодые люди из числа заключенных выросли в семьях, где царил насилие, или воспитывались на улице в среде молодежных банд.

Решению этих проблем следует уделить существенное внимание, если общество хочет, чтобы лица с таким прошлым прекратили совершать преступления и творить насилие в отношении других людей. Если же эти проблемы оставить без внимания, то тюрьмы продолжат выпускать на улицу отбывших свой срок заключенных, которые, под влиянием пережитого в тюрьме, стали еще более жестокими и неадекватными. Многие из тех, кто попадает за решетку в качестве мелких преступников, выходят на волю заматеревшими и еще более опасными для общества людьми.

### 3.4. Забота об укреплении здоровья населения

Пребывание в тюрьме опасно для здоровья, и многие заключенные – серьезно больные люди. Такие заболевания, как ВИЧ/СПИД, гепатит В и С, намного более распространены среди заключенных, чем на воле, потому что значительную долю заключенных составляют бедные люди, которые имеют ограниченный доступ к услугам здравоохранения (а то и лишены его вовсе); относительно большое число заключенных являются также наркоманами. Неудовлетворительная санитария тюрем, сексуальное насилие или сексуальная деятельность среди заключенных может вести к распространению

таких болезней. ВОЗ и ЮНОДК рекомендуют политику распространения презервативов в тюрьмах, и некоторые страны такую политику уже реализуют<sup>25</sup>. Не в последнюю очередь, борьба с распространением инфекционных заболеваний в тюрьмах чрезвычайно важна и потому, что после освобождения бывшие заключенные несут свою инфекцию домой, заражая также своих интимных партнеров и детей.

Женщины-заключенные сталкиваются с особыми медицинскими проблемами, которые требуют особого внимания. В некоторых странах среди женщин-заключенных очень высока доля лиц с психическими заболеваниями<sup>26</sup>. Многие женщины страдают гинекологическими заболеваниями, требующими лечения. Кроме того, в тюрьму могут попадать беременные. Во многих странах родившиеся в тюрьме младенцы могут оставаться там вместе со своими матерями-заключенными; очень маленьких детей матери могут брать с собой в тюрьму. Таким образом, тюрьмы берут на себя ответственность за защиту, здоровье и развитие этих малышей в самые первые годы их жизни.

Следовательно, обеспечение учета в политике и практике тюрем различных медицинских потребностей женщин, девушек, мужчин и юношей из числа заключенных составляет неотъемлемую часть политики по укреплению здоровья населения страны.

### 3.5. Обеспечение равного отношения к сотрудникам пенитенциарной системы обоего пола и равного их участия

Женщины, работающие в системе тюрем, также сталкиваются с дискриминацией и насилием. Они часто подвергаются ограничениям, согласно которым им разрешают работать лишь с женским контингентом заключенных или в администрации, причем их возможности продвижения по служебной лестнице ограничены. Лишь в нескольких странах женщины пользуются равными правами с мужчинами в области занятости и могут занимать должность начальника крупной тюрьмы для заключенных-мужчин.

Судя по отчетам из ряда стран, женщины, работающие в мужских тюрьмах, подвергаются домогательствам и дискриминации со стороны своих коллег-мужчин<sup>27</sup>. Об аналогичном обращении к себе сообщают и сотрудники из числа лесбиянок и гомосексуалистов.

## 4 Способы интеграции гендера в реформу пенитенциарной системы

Независимо от того, какие планы и методы применяются при осуществлении реформы, необходимо, чтобы она обеспечивала учет гендерных проблем. Слишком многие пособия по организации работы тюрем и рекомендации по проведению реформ умалчивают об уровне насилия на гендерной почве (НГП), имеющего место в тюрьмах, об особых потребностях женщин и несовершеннолетних заключенных, а также о дискриминации, которая широко распространена в системах тюрем всего мира.

Условия реформирования тюрем или пенитенциарной системы в каждой стране отличаются особыми характеристиками так же, как и потребности мужчин и женщин в каждом отдельном примере. Ниже предлагаются общие рекомендации по интеграции гендерных аспектов в реформу пенитенциарной системы, которые можно адаптировать к конкретным условиям проведения той или иной реформы. Некоторые особые проблемы и возможности, характерные для постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран, рассматриваются в разделе 6.

### 4.1. Обеспечить учет пенитенциарной политикой гендерной специфики заключенных обоего пола

В большинстве стран пенитенциарные системы функционируют (или, по крайней мере, считается, что должны функционировать), опираясь на законодательство и рабочие инструкции. Возможностей для произвольных действий или для индивидуализированного обращения с заключенными практически не предусмотрено. Лишь изредка руководящие документы по назначению наказаний каким-либо образом признают гендерные различия и все, что с ними связано. Правительства не всегда занимаются сбором данных, которые позволили бы сделать вывод о соответствии применяемой политики потребностям всего населения. Это сомнительная позиция, если учесть, как часто нормативные документы пенитенциарной системы разрабатывались с учетом потребностей заключенных-мужчин. Для того, чтобы обеспечить большее соответствие нормативных документов потребностям всех заключенных и добиться отсутствия в них признаков дискриминации, необходимо провести полный анализ пенитенциарной системы специально на предмет справедливого отношения ко всем заключенным (см. рамку 1). Внимания заслуживают следующие направления:

- Применение досудебного заключения – Содержатся ли женщины под стражей на иных основаниях, чем мужчины – например, в случае необходимости психиатрической экспертизы или защиты – когда содержание под стражей не обязательно? Принимаются ли во внимание семейные обязанности женщин при рассмотрении вопроса об их предварительном заключении?
- Отражает ли практика наложения наказаний гендерные различия осужденных? Могут ли руководящие документы по назначению наказаний и рекомендации для суда включать соображения относительно социальных последствий данного наказания для лица, выполняющего обязанности основного опекуна зависимых членов семьи? Уголовный кодекс РФ предусматривает автоматическое откладывание

тюремного заключения за незначительное правонарушение беременным женщинам или женщинам с малолетними детьми до достижения ребенком возраста 14 лет. Если в течение этого периода данная женщина не будет осуждена повторно, то данный приговор в силу не вступает<sup>28</sup>.

- Эффективно ли применительно к женщинам действует **система наказаний, не связанных с тюремным заключением**? Пропорционально ли представлены женщины среди лиц, получающих такие наказания?<sup>29</sup>
- Значительно ли среди заключенных число лиц, которые **до заключения были объектами насилия на гендерной почве**? Не будет ли лучше, если такими лицами станут заниматься система здравоохранения или социального обеспечения?
- Позволяет ли **учетная документация** администрации сделать выводы об обращении с различными группами заключенных? Разбиты ли все статистические данные по полу и возрасту заключенных? Открыты ли эти данные для общественности, средств массовой информации и парламента с тем, чтобы группы, занимающиеся проблемами женщин, лиц из числа ЛГБТ и детей, имели возможность анализировать практику обращения с этими группами лиц?

## 4.2. Обеспечить учет гендерной специфики механизмами контроля и рассмотрения жалоб

Одним из основных методов повышения тюремных стандартов и обеспечения надлежащего обращения с заключенными является введение механизма внешнего мониторинга и контроля. Следует, чтобы какой-либо орган, не зависимый от администрации тюрьмы, имел возможность инспектировать условия содержания заключенных, делать выводы относительно нарушений в обращении с заключенными и докладывать о них какому-либо правительственному ведомству, уполномоченному принимать меры по таким докладам. К основным требованиям относится также обязательное наличие эффективного механизма работы с жалобами. Такие механизмы имеют существенное значение, поскольку тюрьма – это закрытый мир, в котором содержатся люди, принадлежащие к самым уязвимым группам любого общества, а персонал тюрем имеет значительную власть над заключенными.

Однако, механизмы контроля и рассмотрения жалоб, не учитывающие гендерных аспектов и дискриминации, не способны выявлять случаи НГП и сообщать о них, своей функции выполнить не могут.

### Эффективный мониторинг

Внедрение национальной системы мониторинга или инспекций может:

- Способствовать защите заключенных от надругательств и жестокого обращения, в том числе от насилия на гендерной почве.
- Содействовать развитию культуры уважения к личности и к человеческому достоинству при обращении со всеми заключенными, независимо от их пола, сексуальной ориентации или происхождения.
- Создать атмосферу, в которой такие надругательства, как НГП, разоблачаются, а не замалчиваются в рамках культуры безнаказанности.
- Способствовать защите персонала тюрем обоого пола от ложных обвинений посредством проведения независимой оценки поступивших на них жалоб.

Механизм инспекций может существовать в разных формах, включая:

- Специально назначенных судей.
- Организации гражданского общества.
- Специально назначенных инспекторов тюрем.
- Комиссии по правам человека.
- Международные органы мониторинга.

Не все механизмы инспекции эффективны, и не все они в надлежащей степени учитывают гендерные аспекты. Должностные лица тюрьмы легко могут укрыть от посещающих тюрьмы посторонних лиц все, что не желают им показывать, особенно дела, связанные с НГП, на которые тюремное начальство нередко закрывает глаза. Заключенных, ставших жертвами НГП, могут наказывать за разговор с инспекторами. Инспекторам могут устроить встречу с податливыми заключенными, которые представят перед ними все в розовом свете. Организации гражданского общества, которые зависят от поддержки и финансирования со стороны правительства, могут не до конца выполнять свою задачу из опасения, что их финансирование и признание окажется под угрозой, если они честно расскажут о том, что выявили, либо потому, что у них нет достаточной подготовки или опыта, необходимых

### Рамка 1

### Внешняя проверка содержания женщин-заключенных в тюрьмах Австралии

Комиссия против дискриминации австралийского штата Квинсленд провела проверку содержания женщин-заключенных в тюрьмах с целью проверки степени исполнения Департаментом исправительной службы требования об обеспечении проведения исправительных мер «посредством гуманного содержания в местах лишения свободы, надзора и перевоспитания преступивших закон» без дискриминации. Комиссия пришла к следующим выводам:

- Документы и инструкции по классификации заключенных по степени их опасности могли привести к завышению степени опасности женщин-заключенных.
- Требование о максимальном учете интересов детей не выполняется ни при назначении наказания, ни в тюрьме.
- Вопросы психического здоровья нередко игнорируются.
- От дискриминации особенно страдают женщины из числа коренного населения.

В докладе дается ряд рекомендаций, в том числе о повышении качества обучения персонала в области противодействия дискриминации, а также об учреждении независимой инспекции, подотчетной парламенту<sup>30</sup>.

Этот процесс демонстрирует преимущества схемы, в рамках которой независимый орган, имеющий целью борьбу с дискриминацией, проводит инспекции пенитенциарной системы. Аналогичную проверку провел в Англии и Уэльсе один из членов парламента. По результатам проверки было рекомендовано в качестве альтернативы тюремному заключению учредить женские центры, а также создать на местном уровне небольшие тюремные учреждения на 20-30 женщин каждое, которые бы постепенно заменили собой женские тюрьмы<sup>31</sup>. По итогам таких внешних проверок могут нередко поступать рекомендации о необходимости более кардинальных перемен, чем можно ожидать по результатам стандартных внутренних проверок.

## Рамка 2

## Главный королевский инспектор тюрем по Шотландии: инспектирование тюрем на предмет соблюдения гуманности, благопристойности и уважения человеческого достоинства

Для того, чтобы подчеркнуть независимость своей проверки и чтобы показать, что его стандарты тюремного заключения основаны на системе международных документов в области прав человека, главный инспектор тюрем по Шотландии заказал разработку нового комплекта стандартов проведения инспекций по трем направлениям:

- Безопасность.
- Благопристойность, гуманность и уважение к законным правам.
- Возможности для самоусовершенствования и доступа к услугам и видам деятельности.

Ниже приводится выдержка из «Standards Used in the Inspection of Prisons in Scotland» (Стандартов проведения инспекций тюрем в Шотландии), которая касается проведения обысков и организации свиданий с членами семьи.

**Результат**

Персонал тюрьмы с уважением относится к заключенным.

**Стандарт**

Меры безопасности, такие, как обыск, осуществляются с учетом необходимости защиты человеческого достоинства.

**Показатели**

- Личный досмотр заключенных проводят лишь сотрудники одного с ними пола.
- Личный досмотр проводится методами, не унижающими человеческого достоинство.
- Досмотр с полным раздеванием проводится не на регулярной основе, а лишь при наличии достаточных для этого оснований.
- Обыск камер или личных вещей заключенных производится лишь в присутствии самих заключенных.

**Результат**

Поддержание прочных связей с членами семьи и друзьями.

**Стандарт**

Посещения членов семьи придает первостепенное значение с точки зрения частотности, длительности и качества свиданий, причем на такие свидания не накладываются никакие ограничения в качестве дисциплинарных мер или мер контроля.

**Показатели**

- Члены семьи могут принимать участие в процедурах разъяснения вновь прибывшим заключенным правил внутреннего режима.
- Члены семьи получают четкую и полезную информацию о системе свиданий, а, при отсутствии надежного сообщения общественным транспортом, обеспечивается специальная система подвозки посетителей к тюрьме.
- Порядок подачи заявок на свидания прозрачен, легко понятен и не требует больших затрат.
- Большинству заключенных разрешены еженедельные свидания длительностью не менее одного часа.
- Не практикуется отмена свиданий по каким-либо административным или оперативным причинам неаварийного характера.
- Время прохождения посетителями длительных административных процедур при входе не вычитается из общего времени свидания.
- Основные права заключенного на получение свиданий не ставятся в зависимость от оценки его поведения в тюрьме.
- Запрет на прямой контакт с заключенными при свиданиях вводится лишь при наличии веских доказательств злоупотреблений (но не в качестве наказания), причем решение о наложении такого запрета пересматривается на регулярной основе.
- В случае запрета свиданий четко разъясняется его причина, причем против такого решения может быть подана апелляция, а само решение пересматривается на регулярной основе.
- Принимаются меры, чтобы заключенные отбывали наказание как можно ближе к дому.
- При переводе заключенного в другую тюрьму, его семья получает надлежащее уведомление.

Настоящий документ показывает, каким образом стандарты содержания в тюрьме могут учитывать различия во влиянии тюремного заключения на разные группы людей, таких, как мужчины и женщины. Следует также, чтобы стандарты обеспечивали оценку улучшений в плане обращения с женщинами и уязвимыми группами, а также любого снижения уровня НГП в результате принимаемых мер.

для выявления правонарушений в таких деликатных вопросах, как изнасилование.

женщинами-заключенными, с детьми, которые находятся в заключении вместе с матерями, а также с другими группами заключенных с особыми потребностями.

- В группы инспекторов следует включать специалистов с опытом работы в медицине.

### ! Меры обеспечения эффективных процедур инспекции с учетом гендерных аспектов:

- Участники инспекции должны иметь возможность пообщаться со всеми заключенными и завоевать их доверие. Следовательно, в группу инспекторов должны входить как мужчины, так и женщины.
- Инспекторам должен быть предоставлен неограниченный доступ во все помещения тюрьмы и в любое время суток с тем, чтобы от них нельзя было укрыть никого из заключенных.
- Инспекторы должны иметь право на внезапные посещения с немедленным доступом в тюрьму.
- Инспекторам необходимо пройти предварительное специальное обучение в области надлежащего обращения с

### Доступный всем эффективный порядок подачи и рассмотрения жалоб

При отсутствии надлежащим образом установленного и независимого порядка подачи и рассмотрения жалоб заключенные оказываются полностью во власти администрации тюрьмы и не имеют возможности требовать компенсацию за злоупотребления. Это особенно относится к случаям НГП, жалобы на которые могут навредить на заключенного особе пятно позора. В общем случае необходимо, чтобы заключенные верили в действенность механизмов подачи и рассмотрения жалоб.

**Обеспечить эффективный порядок подачи и рассмотрения жалоб с учетом гендерной специфики:**

- Следует обеспечить конфиденциальность подачи жалоб.
- Заключенные должны быть защищены от репрессий за жалобы, а сама система не должна предусматривать отрицательных стимулов по поводу подачи жалоб – таких, как наказания за подачу жалоб на недоказанные злоупотребления или жалоб, оцениваемых как «ложные и злонамеренные».
- Информацию о существовании системы подачи и рассмотрения жалоб, а также о том, как ею можно воспользоваться, следует обнародовать и довести до сведения всех заключенных. Во многих странах информация о такой системе вывешивается по всей тюрьме, причем в каждом объявлении указывается способ связи с лицом, расследующим жалобы, или с управлением обмудсмана.
- Следует, чтобы заключенные могли легко воспользоваться системой подачи и рассмотрения жалоб как в устной, так и в письменной форме. В случае многообразия состава заключенных такую информацию следует предоставлять на соответствующих языках. Необходимо принимать меры для того, чтобы неграмотные заключенные понимали суть механизма рассмотрения жалоб и имели к нему доступ.

### 4.3. Искоренение дискриминации в системе управления тюрьмами

#### Отменить нецелесообразные уровни безопасности

Тот факт, что количество женских тюрем относительно невелико, означает, что, по сравнению с заключенными-мужчинами, женщины нередко проживают в стесненных условиях с более ограниченным выбором типов помещений. Например, в регионе, где могли бы находиться четыре мужские тюрьмы с различными режимами безопасности, может быть лишь одна женская тюрьма. Там, где это имеет место на самом деле, режим единственной тюрьмы устанавливается в соответствии с самыми строгими мерами безопасности. Из чего следует, что женщины-заключенные с высокой степенью вероятности попадут в условия более строгого тюремного режима, чем тот, который соответствует уровню их опасности для общества<sup>32</sup>.

Далее, правила и инструкции режима безопасности, предусмотренные для заключенных-мужчин, нередко применяются и к женщинам, хотя совершаемые женщинами правонарушения реже связаны с применением насилия, и женщины часто ведут себя в тюрьме иначе чем мужчины. В недавно представленном отчете о положении женщин в тюрьмах Англии и Уэльса есть следующие выводы:

*«В тюрьме были установлены режимы безопасности, задача которых – предупредить побеги мужчин или организацию ими заговоров с целью свержения администрации тюрьмы. Женщины таких действий не предпринимают. Конечно, некоторые женщины пытаются скрыться, но обычно они просто идут домой, так как не могут вынести разлуки с детьми»<sup>33</sup>.*

Одна из задач реформирования тюрем заключается в том, чтобы обеспечить такие условия содержания заключенных, которые ограничивали бы их свободу лишь в той степени, которая необходима для надежного их содержания в тюрьме и для организации упорядоченной жизни тюремной общины. Нецелесообразно вводить общие правила безопасности для всех тюрем, включая мужские и женские.

**Для женских и мужских тюрем следует предусматривать**

#### разные правила внутреннего режима, в том числе правила, которые касаются:

- Мер безопасности внутри здания тюрьмы и вокруг его периметра, таких, как решетки, колючая проволока, высокие стены и вооруженная охрана.
- Обращения с посетителями и организации свиданий с членами семьи.
- Инструкций на случай временных отлучек женщин из тюрьмы – например, с целью посещения больницы.
- Мер, предусматривающих однодневный отпуск, однодневное освобождение из тюрьмы, или отпуск домой.

#### Обеспечить надлежащие занятия для женщин и лиц из числа других отвергаемых групп населения

Во многих тюрьмах заключенным обоего пола не обеспечивают никаких занятий. В тех же, где какая-то работа обеспечивается, женщинам часто предоставляется самый ограниченный выбор: обычно это работа в швейных мастерских<sup>34</sup>. Особо уязвимые заключенные, такие, как лица с ВИЧ/СПИД и лица, содержащиеся отдельно в целях защиты от остальных заключенных, нередко не имеют возможности проходить обучение и участвовать в других видах деятельности.

Следует, чтобы виды деятельности, предлагаемые в женских тюрьмах, соответствовали возможностям данного контингента заключенных. Для многих из них будет необходимо получение базового образования. Однако следует, чтобы основной задачей стало обеспечение таких видов деятельности, которые позволили бы женщинам примириться со своим прошлым и обрести больше независимости и самодостаточности. Такой подход можно принять во всех странах, независимо от их обеспеченности ресурсами. В более бедных странах грамотные заключенные могут обучать грамоте остальных; участвовать в этом процессе могут и волонтеры из групп гражданского общества. Обучение приемам сельскохозяйственного труда и изготовлению продукции для продажи на рынке поможет женщинам обрести экономическую независимость после освобождения. Экономическая независимость по выходу из тюрьмы особенно важна для женщин из стран, в которых тюремное заключение навлекает на женщину такой позор, после которого никакое воссоединение с семьей не возможно.

Следует, чтобы в развитых странах программы работы с заключенными женских тюрем были направлены на создание у них уверенности в себе и чувства самоуважения, на преодоление болезненного опыта прошлых лет и текущих пагубных привычек, на то, чтобы женщины могли получить доступ к услугам, на которые они имеют право за стенами тюрьмы, а также на то, чтобы заложить основу, которая позволит им на воле зарабатывать на жизнь законным путем.

### 4.4. Обеспечить учет особых потребностей мужчин и женщин при обращении с заключенными

#### Улучшение связи с семьей

При планировании реформы пенитенциарной системы с учетом гендерной специфики чрезвычайно важно предусмотреть такую меру, как укрепление связи заключенных с их семьями. Эта мера важна для заключенных-мужчин, поскольку она помогает им сохранять контакт с внешним миром и поддерживать отношения с семьей и детьми, если они у них есть. Для женщин-заключенных такая связь может иметь еще большее значение, так как в большинстве сообществ женщины несут на себе основные обязанности по опеке над членами семьи.



## Рамка 3

Отмена внутреннего физического досмотра женщин-заключенных<sup>46</sup>

В женской следственной тюрьме Москвы существовала практика проводить внутренний физический досмотр каждой вновь поступающей женщины. Основанием для такого досмотра служила необходимость обеспечения безопасности: считалось, что проверка нужна во избежание попадания в тюрьму незаконных или запрещенных предметов. На самом деле досмотр применялся для того, чтобы психологически подавить новых заключенных и с самого начала внушить им мысль о необходимости подчинения. Узнав об этом, партнеры из Соединенного Королевства, которые работали над проектом по совершенствованию работы тюрем, испытали шок и убедили своих российских партнеров, что никаких оправданий с точки зрения режима безопасности для такой практики не существует, и что она составляет грубое нарушение прав личности. Кроме того, эта практика оказывала более отрицательное воздействие на функционирование тюрьмы и на здоровье заключенных, чем любое возможное проникновение наркотиков в тюрьму. После первого года реализации этого проекта российские партнеры согласились прекратить поголовный досмотр такого рода и применять его лишь в отдельных случаях при наличии веских оснований с точки зрения обеспечения безопасности. Статистика показывает, что после отмены этой меры уровень уголовной деятельности не повысился, а снизился.

В числе других изменений в рамках этого проекта было постановление о том, что двери женских камер может отпирать лишь женский персонал тюремной администрации. По регламенту российских тюрем, при открытии камер должен присутствовать сотрудник-мужчина, однако персонал удалось убедить, что открывать женские камеры и первыми входить в них должны только женщины, хотя сотрудники-мужчины могут находиться рядом в коридоре.

Обычно женщины-заключенные в большей степени, чем мужчины были на воле единственными или основными опекунами малолетних детей и других членов семьи (например, для пожилых родственников). По расчетам, в государствах Европейского Союза ежегодно 700 тыс. детей разлучаются с заключенным родителем<sup>35</sup>. Разлучение с ребенком значительно усиливает страдания матери, находящейся в тюремном заключении, поэтому меры, предусматривающие организацию свиданий с детьми в щадящем для детей режиме, играют очень важную роль. Однако, в связи с тем, что женских тюрем намного меньше, чем мужских, женщины обычно находятся в заключении дальше от своих семей и, как следствие, имеют меньше свиданий с родными.

Обеспечение контактов с семьей важно и для администрации тюрьмы, а также с точки зрения перевоспитания заключенных. Заключенные, поддерживающие контакт с семьей во время заключения, имеют меньше проблем с дисциплиной, с физическим и психическим здоровьем, имеют больше шансов на успешную реинтеграцию в общество после освобождения и меньше шансов на повторное совершение преступлений<sup>36</sup>.

По законодательству ряда стран, свидания между находящимися в предварительном заключении лицами и их родственниками и друзьями возможны лишь с разрешения прокуратуры или судебных властей. В странах, где такие свидания разрешены на регулярной основе, могут применяться ограничительные условия: например, обязательное присутствие при свидании сотрудника пенитенциарных органов, сокращенное время свидания и запрет на физический контакт с заключенным<sup>37</sup>. Во многих странах обеспечение свиданий с осужденными лицами не входит в задачи первостепенной важности. Свидания могут разрешать редко, причем происходят они в таких условиях, которые исключают физический контакт с заключенным. Заключенному и посетителю приходится перекидываться через экран из органического стекла или стоять по обе стороны решетки. В женской тюрьме Маврикия в 2001 году женщин отделили от их детей стеклянной панелью, и эту особенность своего пребывания в тюрьме женщины считали наиболее угнетающей<sup>38</sup>. Во время визита в Ирландию в 2002 году делегация ЕКПП обнаружила, что в одной тюрьме «помещения для свиданий не обеспечивали уединения, и в них становилось очень шумно, когда свидания получали одновременно несколько заключенных»<sup>39</sup>. В некоторых странах свидания с детьми запрещены вообще.

**!** Следует, чтобы одним из основных приоритетов реформы пенитенциарной системы с учетом гендерной специфики стало улучшение условий, в которых проходят свидания. Стоит обдумать следующие рекомендации:

- Следует, чтобы заключенные содержались как можно ближе к своему дому и семье.
- В тех случаях, когда заключенных приходится содержать вдали от дома, следует обдумать возможность применения системы, существующей в странах Центральной Азии, Восточной Европы и Северной Америки (Канада и Калифорния). Там члены семьи могут проживать вместе с заключенным во время свидания в течение трех дней на специальной квартире, оборудованной в самой тюрьме или на ее территории.
- Следует, чтобы возможности для посещения заключенных были максимально широкими и гибкими.
- Не следует ставить частоту и качество свиданий в зависимость от поведения заключенных; в порядок свиданий не следует вносить какие-либо изменения или воздействовать на него иным образом в качестве меры наказания.
- С посетителями следует обращаться с уважением, и применяемые к ним меры безопасности не должны быть оскорбительными для них или унижать их человеческое достоинство.
- Не следует, чтобы между заключенным и посетителем во время свидания находился какой-либо экран или физическое препятствие за исключением случаев, когда это диктуется конкретными обстоятельствами дела данного заключенного, причем любые такие ограничения следует пересматривать на регулярной основе. В особенности, следует разрешать физический контакт с детьми.
- Следует, чтобы помещения для свиданий были уютными, приятными, обеспечивали возможность уединения и позитивных действий.
- Не следует требовать, чтобы во время свиданий заключенные надевали отличительную или унижающую их достоинство одежду.
- В женских тюрьмах следует поощрять дни свиданий. В тюрьме «Эму Плейнз» (штат Новый Южный Уэльс, Австралия) по выходным и праздничным дням посетители могут находиться в тюрьме с 8:30 до 11:30 с перерывом на обед, а затем с 12:30 до 15:30.
- Во многих странах мира широко распространены супружеские свидания для заключенных-мужчин. Администрации тюрем следует обеспечить возможность таких супружеских свиданий и для женщин-заключенных. ВОЗ рекомендует предоставлять презервативы для семейных свиданий в тюрьме «без сложной и унижительной проце-

дуры, когда заключенные вынуждены обращаться к персоналу с просьбой о выдаче им презервативов»<sup>40</sup>.

### Сохранение человеческого достоинства

Требование о гуманном обращении со всеми заключенными, об уважении их человеческого достоинства относится к основополагающим и универсальным правилам. Оно применимо ко всем аспектам тюремной жизни, включая такие интимные стороны, как внешний вид и физиологические функции организма. Вопросы, связанные с недопущением демонстрации своего тела, имеют чрезвычайно большое значение для представителей некоторых культур обоего пола. Нельзя допускать, чтобы заключенные были вынуждены полностью обнажаться, особенно в присутствии представителей противоположного пола. Это необходимо учитывать при планировании системы обеспечения безопасности и наборе на службу персонала обоего пола.

*«Каждый день мы раздеваемся донага в присутствии незнакомых людей, и нам говорят, что дома мы именно так и живем, так что нечего жаловаться. Дома у нас есть чувство «Iaaj» (стыда и собственного достоинства), а здесь считается, что когда мы приходим сюда как заключенные, мы теряем все утонченные эмоции, присущие женщине как женщине».*

#### Заклученная индийской тюрьмы<sup>41</sup>

Для того, чтобы с заключенными обращались с уважением к их человеческому достоинству, они должны иметь возможность содержать себя в чистоте и отправлять физиологические потребности вне досягаемости посторонних глаз. Стандарты ЕКПП о содержании женщин в тюрьмах гласят: «Особое значение имеет наличие непосредственного доступа к санузам и приспособлениям для мытья, безопасные средства утилизации покрытых кровью предметов, а также предоставление гигиенических изделий, таких как гигиенические полотенца и тампоны. Само по себе непредоставление таких предметов основной необходимости может иметь признаки унижающего человеческого достоинства обращения»<sup>42</sup>.



### Вопросы, требующие внимания:

- Обеспечение возможности уединения в случаях, когда людям необходимо снять одежду.
- Туалеты и душевые, закрытые от посторонних глаз.
- Установка предохранительных замков на дверях камер.
- Предоставление предметов женской гигиены.
- Сведение к минимуму элементов унижения человеческого достоинства при отборе мочи и других образцов для анализа на предмет употребления наркотиков.

Подвергать заключенных личному физическому досмотру можно лишь в случае необходимости, причем делать это следует как можно более тактично. Проведение досмотра лицами противоположного пола нежелательно<sup>43</sup>. Стандарты ЕКПП гласят: «Следует, чтобы личный досмотр лиц, лишенных свободы, проводил персонал одного с ними пола, и чтобы любой досмотр, при котором заключенный должен раздеться, проходил вне поля зрения тюремного персонала противоположного пола». В 1993 году Верховный суд Канады постановил, что женский персонал тюрем имеет право обыскивать заключенных-мужчин и заходить в их камеры без предупреждения, однако запретил мужскому персоналу проводить обыск женщин-заключенных<sup>44</sup>.

Обычно женщины-заключенные особенно болезненно переживают личный досмотр с полным раздеванием, поэтому следует предусмотреть отдельные и тщательно продуманные правила для проведения досмотра женщин-заключенных с полным раздеванием<sup>45</sup>. Недопустимо проводить личные досмотры с полным раздеванием в качестве меры наказания. В случае обоснованности такого досмотра женщин-заключенных в конкретных обстоятельствах, следует, чтобы это происходило не в присутствии тюремного персонала мужского пола (см. рамку 3).

## Рамка 4

### Законодательство США об изнасилованиях в тюрьмах

Проведенное в 2000 году обследование семи мужских тюрем в США показало, что 21% заключенных по крайней мере один раз принуждались к сексуальным контактам под давлением или с применением насилия, а не менее 7% были изнасилованы<sup>47</sup>.

Борьбу против таких преступлений в США уже много лет ведет организация под названием «Stop Prisoner Rape» (Прекратим изнасилования заключенных). Основатель этой организации, Стив Дональдсон, сам подвергся групповому изнасилованию в 1973 году, когда находился в тюрьме в Вашингтоне, округ Колумбия, за участие в протестах против бомбардировок США в Камбодже. Через 30 лет, в 2003 году, был подписан закон под названием «Prison Rape Elimination Act» (Акт об искоренении изнасилований в тюрьмах). Закон предусматривает сбор статистических данных в национальном масштабе об изнасилованиях в тюрьмах США, разработку рекомендаций для властей штатов по мерам противодействия изнасилованиям заключенных, учреждение комиссии по оценке ситуации, которая должна проводить ежегодные слушания, а также выделение грантов администрациям штатов на борьбу с данной проблемой. Стив Дональдсон скончался в 1996 году от СПИДа, которым его заразили во время изнасилования в тюрьме<sup>48</sup>.

Оценка результатов действия закона, проведенная через три года после его вступления в силу, показывает, что в борьбе за снижение уровня изнасилований в тюрьмах был достигнут значительный прогресс за счет реализации следующих мер:

- Разработка соответствующих нормативных документов (вместо замалчивания и отрицания фактов изнасилования).
- Меры профилактики (более продуманное размещение заключенных, снижение переполненности тюрем, просвещение заключенных).
- Расследование и судебное преследование преступлений.
- Предоставление услуг жертвам.
- Обучение персонала.
- Сотрудничество с органами, не относящимися к системе тюрем<sup>49</sup>.

Данный пример показывает, как проводимая в течение многих лет решительная кампания может вывести надругательства на гендерной почве в центр внимания (после длительного отрицания самого факта), и как изменения в законодательстве могут способствовать принятию практических мер по снижению уровня таких преступлений.

## 4.5. Предупреждение насилия на гендерной почве в тюрьме и реагирование на него

Управление тюрьмой должно осуществляться строго в рамках закона. Так, персоналу тюрьмы ни при каких обстоятельствах не следует оскорблять заключенных или преследовать их; персонал обязан обеспечивать их безопасность и защищать от насилия со стороны других заключенных. Во многих странах персонал тюрем редко подвергается судебному преследованию за нарушения закона. Хотя важно обеспечить, чтобы расследование преступлений в отношении заключенных проводилось через систему правосудия, следует предусмотреть и меры для предупреждения таких преступлений.

### К таким мерам относятся следующие:

- Принятие надлежащих законов (см. рамку 4).
- Обеспечение хорошо обученных и квалифицированных руководителей.
- Обеспечение контроля над тюрьмами со стороны независимых органов.
- Обеспечение эффективного механизма приема и рассмотрения жалоб.
- Утверждение порядка действий по реагированию на правонарушения и проведению следствия (см. рамку 5).
- Обучение персонала.
- Медицинская служба, подотчетная не тюремной администрации, а органам здравоохранения.

## 4.6. Обеспечить заключенным обоего пола доступ к медицинскому обслуживанию

Здравоохранение имеет особое значение в жизни тюрьмы. Во всем мире среди заключенных преобладают лица из числа наиболее маргинализированных групп общества, для которых характерно слабое здоровье, хронические нелеченные заболевания и проблемы с психикой. В тюрьме оказываются многие из тех, кто занимается деятельностью, связанной с серьезным риском для здоровья (например, внутривенным приемом наркотиков или коммерческим сексом). В тюрьмах уровень заболеваемости гепатитом В и С намного выше, чем на воле<sup>51</sup>. Доля ВИЧ-инфицированных среди заключенных может быть в 75 раз выше, чем в обществе в целом<sup>52</sup>. Например, на долю заключенных, которые составляют всего 0,01% населения Испании, приходится 7% всех граждан с диагнозом СПИД<sup>53</sup>. Женщины-заключенные, до того, как попасть в тюрьму, переживают гораздо больше насилия и надругательств, чем заключенные-мужчины. Уровень психических заболеваний среди женщин-заключенных выше, чем среди мужского населения тюрем. Находящиеся в тюрьме дети зачастую происходят из семей, в которых насилие является нормой<sup>54</sup>. Риски для здоровья заключенных весьма высоки, включая риск подвергнуться сексуальному и иному насилию.

### Рамка 5

### Порядок действий из 12 пунктов по реагированию на заявления о сексуальном нападении в тюрьме и проведению расследования

В штате Орегон, США, был принят официальный порядок действий в отношении сексуальных нападений, цель которого - защитить заключенных от дальнейших издевательств и обеспечить эффективный сбор улик, расследование и документирование происшествий персоналом тюрем.

1. При поступлении заявления от заключенного об инциденте сотрудник тюрьмы обязан:
  - a. Уведомить ответственного сотрудника (ОС).
  - b. Обеспечить, чтобы пострадавший оказался в безопасности и содержался отдельно от нападавшего.
  - c. Обеспечить, чтобы пострадавший не принимал душа, пищи или напитков до окончания сбора вещественных доказательств.
  - d. Оградить место происшествия, применяя все меры предосторожности, предусмотренные для мест совершения преступления, до окончания следствия.
2. ОС изолирует пострадавшего, переведя его в расположение медицинской службы и, помимо других соответствующих вопросов, просит его рассказать о том, когда и где произошло это нападение, и кто его совершил.
3. ОС уведомляет медицинскую службу о факте сексуального нападения, а медицинская служба обеспечивает необходимое и надлежащее лечение, обращая внимание на то, чтобы не уничтожить имеющиеся улики.
4. ОС уведомляет (внутреннюю) Группу реагирования на сексуальные нападения о состоянии пострадавшего.
5. Если данное заявление поступило не позже, чем через 72 часа после нападения, ОС помещает подозреваемого в нападении заключенного в сухой изолятор; при наличии соответствующих полномочий, ОС опрашивает предполагаемого насильника и отбирает одежду у последнего, а также у пострадавшего.
6. ОС уведомляет следственный отдел с целью координации следственных действий с Управлением полиции штата Орегон.
7. ОС уведомляет Управление полиции штата Орегон о данном сексуальном нападении.
8. ОС уведомляет о происшествии помощника начальника отдела безопасности, администратора учреждения и начальника отдела коммуникации и дает им краткую информацию о нем.
9. Совместно с персоналом медицинской службы ОС обеспечивает транспорт для направления пострадавшего в местную больницу для проведения лечения, осмотра, документирования результатов осмотра, сбора судебных доказательств, проведения анализов на предмет передаваемых половым путем инфекций и выдачи направления на получение психологической помощи.
10. ОС оформляет разрешение на выезд заключенного и назначает сотрудников для его сопровождения.
11. Если следствие проводит Управление полиции штата Орегон, ОС обязан обеспечить охрану места преступления и цепь ответственности и обеспечения сохранности улик до его передачи в ведение полиции штата, а также составляет рапорт о необычном происшествии.
12. Если данное заявление о сексуальном нападении поступило позже, чем через 72 часа после предполагаемого происшествия, ОС, совместно с представителем группы по реагированию на сексуальные нападения и следователями Департамента исправительных учреждений, и консультируясь с ними, анализирует ситуацию, предпринимает необходимые меры и, вместе с сотрудниками медицинской службы тюрьмы, принимает решение о проведении медицинского обследования на месте или об отправке пострадавшего в местную больницу<sup>50</sup>.

## Рамка 6

## Психическое здоровье женщин в тюрьме штата Андхра-Прадеш и уход за ними

Индийская «Ассоциация за реформу пенитенциарной системы и правосудие» (PRAJA) организовала недельные «лагеря здоровья» в двух тюрьмах городов Хайдарабад и Раджамандри в рамках программы улучшения психического здоровья женщин-заключенных и ухода за ними.

В лагерях здоровья проводились следующие мероприятия:

- Осмотр глаз на предмет заболеваний и ослабленного зрения. Женщинам со слабым зрением были выданы очки (69 пар). У одной женщины была выявлена катаракта.
- Осуществлялась выдача глазных капель, витаминов и других медикаментов.
- Лаборатория по анализу крови определила группы крови заключенных и выдала каждой из них соответствующую карточку.
- Все женщины прошли общий медосмотр, а затем был организован гинекологический лагерь. Четыре гинеколога и медсестры провели обследования. У некоторых женщин были выявлены предклимактерические симптомы, у нескольких были острые проблемы с менструацией, у многих – заболевания мочевой системы, а другие имели признаки общего истощения организма.
- Стоматологический осмотр выявил значительные недостатки в области гигиены полости рта. Эти женщины получили общие медицинские консультации о важности гигиены ротовой полости.
- Было проведено лечение инфекций уха и горла, а также предложены меры профилактики<sup>56</sup>.

Проект лагерей здоровья PRAJA показывает, что даже в очень бедной стране недопустимо непредоставление заключенным самых минимальных медицинских услуг. Всегда можно найти методы, обеспечивающие соблюдение основных прав человека при минимальных затратах ресурсов.

*«У нас в камере сидит 22 человека, и у двоих моих сокамерников есть несовершеннолетние «жены». Они раздобыли их, заплатив взятку охранникам у ворот тюрьмы. Эти подростки согласились на секс с этими мужчинами, потому что у них не было ни одежды, ни одеял, и они голодали. Один раз эти мальчики стали плакать и отказались заниматься сексом. Тогда мужчины отобрали у них одеяла, и после ночи, проведенной на холоде, они согласились и снова разрешили этим мужчинам заниматься с ними сексом. Мы пытаемся объяснить этим мальчикам, что они умрут от СПИДа, но что они могут сделать?»*

Заключенный из Малави<sup>55</sup>

Медицинская помощь в тюремных системах многих стран в значительной степени не отвечает предъявляемым требованиям. Одной из важнейших задач реформы является сближение системы тюремного здравоохранения с системой государственной службы охраны здоровья и обеспечение верховенства принципов последней в тюрьмах. Тем самым удастся обеспечить учет специфических потребностей заключенных мужчин и женщин при проведении реформы пенитенциарной системы.

- Следует, чтобы заключенные-женщины имели возможность, при желании, попасть на прием к врачу-женщине.
- Медицинским работникам, не подотчетным тюремной администрации, легче принимать независимые решения и всегда ставить во главу угла не требования руководства тюрьмы, а интересы здоровья пациента.
- Ни в коем случае не следует применять ненадлежащих мер безопасности (например, таких, как приковывание жен-

щин к кроватям во время посещений больницы, проведения гинекологических осмотров или родов); заключенным следует предоставлять презервативы, а также предусмотреть меры по снижению вреда от приема наркотиков наркоманами.

- Следует принимать меры, отвечающие надлежащим нормам государственной системы здравоохранения, такие, как улучшенное питание с достаточным содержанием протеина для беременных женщин и кормящих матерей, до- и послеродовой уход такого же качества, как и на воле, а также обеспечение, чтобы обслуживающий женщин медицинский персонал имел соответствующую подготовку.
- Обеспечить перевод заключенных с острыми психическими заболеваниями из тюрьмы в лечебные заведения, а также предоставлять психологическую помощь лицам, пострадавшим в прошлом от насилия и надругательств, и виновным в таких надругательствах.
- Обеспечить, чтобы жертвы НПП могли сообщать медицинскому персоналу о совершенном в отношении их насилии, не боясь преследований.

#### 4.7. Учет потребностей беременных женщин и молодых матерей

Одна из самых сложных проблем, которые приходится решать системе тюрем в отношении женского контингента заключенных, состоит в обеспечении надлежащего обращения с беременными женщинами и матерями грудных детей. Тя-

## Рамка 7

## Специальные положения Уголовного кодекса РФ по вопросам беременности, материнства и детства

Как указывалось выше, Уголовный кодекс (УК) России предусматривает отсрочку реального отбывания наказания беременным женщинам или женщинам с маленькими детьми, осужденными за мелкие преступления. В иных случаях УК разрешает помещать беременных женщин в тюрьму, а родившимся в тюрьме младенцам оставаться с матерями на следующих условиях:

- Женщины, находящиеся в предварительном заключении и имеющие детей моложе трех лет, могут взять их с собой, причем им положены улучшенные жилищные условия, специализированное медицинское обслуживание, повышенный рацион питания и одежда, больше времени нахождение за пределами камеры; кроме того их запрещается помещать в карцер.
- В учреждениях системы отбывания наказаний могут быть организованы ясли, в которых могут пребывать дети женщин-заключенных до достижения ими трехлетнего возраста.
- Беременные женщины и женщины с детьми имеют право на дополнительные продовольственные посылки или передачи, а также на специализированное медицинское обслуживание.
- Беременные заключенные или женщины-заключенные, чьи дети находятся в яслях, получают не менее 50% своего заработка, пенсий или иных доходов на свои лицевые счета.
- Женщины-заключенные, чьи младенцы находятся в тюремных яслях, а также женщины-заключенные, освобожденные от работ по причине беременности или недавних родов, не могут помещаться в качестве наказания в карцеры или камеры тюремного типа<sup>61</sup>.

желые условия тюремного содержания, отсутствие надлежащего ухода и материальной базы, а также сильный стресс, связанный с пребыванием в заключении, может поставить под угрозу здоровье не только беременной женщины, но и еще не родившегося ребенка. Следует, чтобы беременные женщины содержались в заключении лишь в самых крайних обстоятельствах – например, когда существует реальная угроза преступления с применением насилия. Специальный докладчик по вопросам тюрем и условий содержания заключенных в Африке сказал:

*«Тюрьма – неподходящее место для беременных женщин, младенцев и маленьких детей, а отрывать младенцев и маленьких детей от матерей не рекомендуется. Вместе с тем, можно найти решения, которые позволят этим женщинам оставаться на свободе. К ним относятся: залог для лиц, содержащихся в предварительном заключении, приговоры, не связанные с тюремным заключением, или условно-досрочное освобождение, помилование, освобождение с испытательным сроком, [или] приговор с отсрочкой исполнения для осужденных заключенных [женщин]»<sup>57</sup>.*

При нахождении беременной женщины в тюрьме необходимо предусмотреть специальные меры для обеспечения до- и послеродового ухода и лечения. Международные стандарты в области прав человека ясно указывают, что не следует допускать рождения детей в тюрьме. Если же это происходит,

то новорожденный должен быть зарегистрирован без указания тюрьмы в качестве места рождения<sup>58</sup>. Ни при каких обстоятельствах не следует применять к беременным или рожаящим женщинам таких физических средств ограничения свободы, как наручники или смирительная рубашка; исключения из этого правила возможны лишь при наличии веских причин.

В разных странах применяются различные правила по обеспечению ухода за младенцами, родившимися у заключенных матерей, а также ухода за маленькими детьми женщин-заключенных: от разлучения матери с ребенком немедленно после его рождения, до разрешения ребенку оставаться с матерью, пока он не достигнет шести или более лет<sup>59</sup>. Любое из этих решений представляет собой дилемму. Как указывалось выше, тюрьма – не самое идеальное место для младенца, но и разлучение младенца с матерью пагубно для его развития, даже если младенец при этом попадает в подходящий для него альтернативный дом.

Наилучшее решение – не отправлять беременных женщин и мам с маленькими детьми за решетку. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка, любые решения, касающиеся судьбы ребенка находящейся в заключении матери, должны прежде всего в максимальной степени учитывать интересы ребенка<sup>60</sup>. Такие решения необходимо принимать с учетом ответственности государства за обеспечение ребенку особой помощи и защиты.

## Рамка 8

### Равные возможности занятости в Англии и Уэльсе

В Службе тюрем Англии и Уэльса действует ряд нормативных документов и структур, предназначенных для обеспечения равных возможностей занятости. Например:

- Правила Службы тюрем о равных возможностях в области занятости гласят, что сотрудники тюрьмы, прошедшие операцию по смене пола, и зачисленные в Службу тюрем в качестве сотрудников вновь приобретенного пола, имеют право производить личный досмотр как сотрудники данного пола<sup>64</sup>.
- В рамках системы тюрем действует специальная Сеть поддержки персонала Службы тюрем ГАЛИПС, которая оказывает поддержку всем рядовым сотрудникам и руководителям, независимо от их сексуальной ориентации, и предоставляет консультации по проблемам ЛГБТ. Членство в ГАЛИПС бесплатно, и в нее могут вступить все сотрудники, которые интересуются проблемами ЛГБТ, ищут помощи и совета или желают оказать помощь самой сети, независимо от того, относят они себя к ЛГБТ или нет.
- В 2007 году было подписано соглашение между Службой тюрем Англии и Уэльса и Комиссией равных возможностей о принятии плана действий по эффективному противодействию сексуальным домогательствам в Службе тюрем. Это соглашение стало итогом процесса, начало которому было положено в 2005 году, когда Комиссия равных возможностей приняла решение о проведении расследования на предмет выявления «частотности и распространенности сексуальных домогательств в отношении женщин и мужчин», работающих в Службе тюрем.

По соглашению, Служба тюрем берет на себя следующие обязательства:

- Определить распространенность сексуальных домогательств в отношении сотрудников Службы тюрем.
- Создать такую внутреннюю культуру организации, в которой сексуальные домогательства будут неприемлемы, и в которой все сотрудники понимают и принимают требуемые от них стандарты поведения.
- Обеспечить эффективную и последовательную борьбу с сексуальными домогательствами во всех подразделениях Службы тюрем.
- Обеспечить, чтобы руководители полностью осознавали свою обязанность пресекать проявления сексуальных домогательств и включили соответствующие меры в ежедневную практику своей работы.
- Обеспечить облегченный порядок подачи жалоб сотрудниками на совершенные в их отношении домогательства и поддержку таких сотрудников как во время расследования жалоб, так и в последующий период.
- Обеспечить, чтобы лица, подающие жалобы, испытывали доверие к механизму приема и рассмотрения жалоб и не сомневались, что их жалобы будут рассмотрены незамедлительно, надлежащим образом и в рамках прозрачной процедуры.
- Принять меры для внедрения систем, которые обеспечат учет и мониторинг всех официальных и неофициальных жалоб в отношении сексуальных домогательств.
- Принимать надлежащие меры в отношении виновных в сексуальных домогательствах.

Служба тюрем должна принять следующие конкретные меры:

- Разбор и анализ всех официально поданных жалоб на сексуальные домогательства за 12 месяцев. Целью такого анализа должно стать выявление характерных особенностей жалоб на сексуальные домогательства, определение последовательного подхода к рассмотрению жалоб и извлечение уроков на будущее.
- Проверка и письменный анализ 10 выбранных в произвольном порядке законченных дел по жалобам за каждый год (из двух лет).
- Обследование сотрудников обоего пола и целевых групп сотрудников на предмет выявления такой информации, как распространенность случаев сексуальных домогательств; характер и степень сексуальных домогательств, которые данный сотрудник пережил лично или наблюдал; могут ли сотрудники свободно подавать жалобы, и если нет, то почему; испытывают ли сотрудники доверие к процедуре подачи и рассмотрения жалоб, и если нет, то почему; каковы наиболее эффективные меры, которые можно применить для предупреждения подобных правонарушений<sup>65</sup>.

В тех случаях, когда дети все же проживают в тюрьме со своими матерями, необходимо предусматривать **специальные меры для соблюдения и защиты прав детей** в период их нахождения в тюрьме, а также в последующий период, когда они могут жить в разлуке с матерью:

- Следует, чтобы основную ответственность за принятие решений относительно находящегося в тюрьме ребенка несли не тюремная организация, а органы опеки над детьми.
- Необходимо предусмотреть меры, которые снижали бы тюремные ограничения для детей, способствовали общению матерей с детьми и предоставляли детям доступ ко всем нормальным видам деятельности в максимально возможной степени.
- Необходимо обеспечить механизмы для защиты находящихся в тюрьме детей от всех форм физического или психологического насилия, включая сексуальные надругательства, оставление без заботы или небрежное отношение.
- Ситуация, имеющая место в Центральной Азии и в Восточной Европе, где дети живут в яслях под присмотром профессиональных воспитателей и видятся с матерями лишь в течение специально выделенных часов, является менее предпочтительной, чем меры, предусмотренные в других странах, где дети и матери проживают совместно в специальных отделениях.

В некоторых странах у женщин-заключенных детей отбирают и помещают в государственные детские заведения. По выходе на волю таким женщинам, прежде, чем они получают детей под свою опеку, необходимо сначала обеспечить для себя стабильное жилье. По выводам одного британского исследования, «половина матерей, чей срок заключения подходил к концу, не надеялись вернуться в свое прежнее жилище, почти 4 женщины из каждых десяти утратили свое жилье, а число тех, кто ожидал, что станет бездомной, увеличилось»<sup>62</sup>. Освобождение таких заключенных требует конкретного планирования и мер поддержки с упором на обеспечение их жильем и оказание содействия для воссоединения семьи. Группы гражданского общества могут сыграть здесь свою роль, содействуя социальной реинтеграции бывших заключенных – например, предоставляя женщинам временные социальные квартиры и приюты.

## 4.8. Обеспечить надлежащий и квалифицированный тюремный персонал

### Обучение

Во многих странах уровень подготовки тюремного персонала явно не соответствует тем задачам, которые перед ним стоят. Даже в странах, где обучение тюремного персонала проводится, программа обучения редко уделяет внимание специфическим проблемам и потребностям женщин и представителей других уязвимых групп или различиям между женскими и мужскими тюрьмами. Для того, чтобы постоянный тюремный персонал имел возможность выполнять свои обязанности надлежащим образом с учетом гендерной специфики, важно организовать его обучение и повышение квалифика-

ции. Задача обучения состоит в том, чтобы обеспечить более чуткое отношение персонала к уязвимости заключенных обоим пола к насилию, а также повысить знание им правил и порядка предупреждения насилия и реагирования на него.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

### Прием на службу

Следует, чтобы правила приема на службу учитывали тот факт, что работа в тюрьме не сводится к обычной работе охранника. Персоналу тюрьмы необходимо иметь целый ряд навыков по работе с людьми, причем в тюрьме они должны руководствоваться такими этическими принципами, которые отвечают международным стандартам в области прав человека. Процесс набора новых сотрудников должен предусматривать возможность отсева кандидатов, чья биография обнаруживает склонность к насилию или злоупотреблению властью над другими людьми. Должностные инструкции, порядок набора новых сотрудников и критерии для повышения по службе должны учитывать требования в отношении гуманного обращения с заключенными, предъявляемые к персоналу тюрьмы.

В соответствии со стандартами обращения с заключенными, уход и надзор за женщинами-заключенными должны осуществлять лишь сотрудники женского пола. Когда в неподобающей для них роли в женских тюрьмах работают охранники-мужчины, то женщины подвергаются особому риску сексуального и физического насилия с их стороны. Таким образом, существенно, чтобы программа набора нового персонала предусматривала прием на работу достаточного количества женщин. Для этого может понадобиться принятие специальных мер, к которым относятся: целевые программы по работе с населением, которые проводятся в средствах массовой информации, в учебных заведениях и по месту жительства; программы занятости, учитывающие семейные интересы сотрудников; а также специальные меры по удержанию женщин и продвижению их по службе.

См. «Гендер и реформирование полицейских сил» на предмет сопоставления стратегий набора женщин на службу в полицию

### Равное отношение к сотрудникам женщинам, а также к лесбиянкам, гомосексуалистам, бисексуалам и транссексуалам

Женский персонал работает в женских тюрьмах уже много лет, тогда как набор женщин в качестве охранников в мужские тюрьмы – явление относительно новое. В странах, где женщины работают охранниками в мужских тюрьмах, они (как и сотрудники из числа ЛГБТ) сталкиваются с дискриминацией и домогательствами со стороны коллег-мужчин<sup>63</sup>.

## Рамка 9

### Женские организации гражданского общества в Йемене

Женский национальный комитет Йемена стремится к проведению диалога с политиками об обеспечении правосудия для женщин. До недавнего времени отбывшие свой срок наказания женщины-заключенные не имели права покидать тюрьму до тех пор, пока за ними не явится опекуном мужчина. Женский национальный комитет Йемена оказал давление на министерство внутренних дел страны и добился отмены этого несправедливого положения. При поддержке организации «Оксфам» комитет обеспечивает работу в пяти районах страны 36 юристов-добровольцев, которые оказывают бесплатную правовую помощь неимущим женщинам в тюрьмах, судах и в полицейских участках. С их помощью в 2004 и 2005 годах были освобождены из тюрем 450 женщин-заключенных<sup>66</sup>.

## 4.9. Привлечение организаций гражданского общества

Одним из действенных способов обеспечить надлежащий учет гендерных аспектов в тюрьмах состоит в расширении участия организаций гражданского общества, которые могут обладать значительным опытом и квалификацией в области решения гендерных проблем.

### Организации гражданского общества могут выполнять следующие функции:

- **Оказание услуг заключенным:** предоставление психологической поддержки женщинам, которые в ней нуждаются, или оказание иной помощи для преодоления последствий надругательств или пагубных привычек; предоставление консультаций лицам, инфицированным ВИЧ/СПИД; программы по работе с виновными в насилии; организация обучения женщин с тем, чтобы они могли найти себе работу после освобождения; организация досуга и оказание помощи детям, оставшимся без родителей; а также доставка необходимых продуктов, таких, как медикаменты, для женщин, детей и заключенных из других уязвимых групп.
- **Работа в области защиты прав человека:** привлечение внимания к гендерным проблемам в пенитенциарной системе через участие в подготовке альтернативных докладов таким органам, как Комитет ООН по правам ребенка, Комитет ООН против пыток и соответствующим региональным структурам, а также обращение к закону в случае вопиющих нарушений.
- **Повышение компетентности** сотрудников пенитенциарной системы и членов групп, выступающих за права человека, против дискриминации и за реформирование пенитенциарной системы, путем их информирования и оказания помощи по интеграции гендерной концепции в свою деятельность.
- **Повышение осведомленности** населения, парламентариев и органов контроля о необходимости пересмотра нормативных документов и конкретных мер для искоренения дискриминации и ненадлежащего обращения с людьми в тюрьмах.
- **Проверка** пенитенциарной системы на предмет учета гендерной специфики и предоставление консультаций по надлежащему пересмотру нормативных документов.

См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

## 4.10. Обеспечение общественной поддержки реформе пенитенциарной системы

Добиться поддержки реформирования пенитенциарной системы со стороны общества не просто. Проведение реформ, направленных на сокращение числа заключенных или улучшение условий их содержания, может столкнуться с трудностями. Все лица, причастные к пенитенциарной реформе – администрация тюрем, политические деятели, средства массовой информации и группы гражданского общества – должны работать, не покладая рук, над поддержанием постоянной дискуссии в обществе о проблемах лишения свободы и применении этой меры наказания. Необходимо обеспечить регулярную подготовку и публикацию информационных сообщений, отчетов и статистических данных.

Общественной поддержки мер, направленных на улучшение положения заключенных женщин и других уязвимых групп, можно добиться гораздо проще, чем поддержки пенитенциарной реформы в целом. Следует, чтобы правительство готовило информацию о находящихся в заключении женщинах и детях и представляло ее в легкодоступном виде, а не прятало в конце длинных отчетов. Подключив группы гражданского общества, занятые оказанием помощи женщинам и детям, а также обеспечив сотрудничество с ними со стороны тюремных администраций (которые должны предоставить им доступ в тюрьмы), можно организовать различные виды мероприятий, которые способны обеспечить поддержку со стороны общества.

# 5 Интеграция гендерных аспектов в реформу пенитенциарной системы в конкретных условиях

## 5.1. Постконфликтные страны

### Общая информация

Особые препятствия с точки зрения реформирования пенитенциарной системы возникают в странах, переживающих период восстановления после недавно завершившегося конфликта или внутренних беспорядков. На фоне множества острых проблем, таких, как восстановление инфраструктуры и возрождение основных институтов государства, которые необходимо решать в первую очередь, реформирование пенитенциарной системы нередко отодвигается на задний план. Нужно, чтобы с самого начала соответствующее государственное ведомство осознавало необходимость создания и функционирования мест заключения и выделило на эти цели достаточные ресурсы.

### Проблемы и возможности для интеграции гендера

Перестройка пенитенциарной системы представляет очень сложную задачу. Особого внимания требуют следующие моменты:

- Необходимо ясно понимать существующее в данном обществе отношение к тюрьмам. Тюрьмы могут вызывать у населения страны весьма болезненные ассоциации, связанные с заключением без суда, изнасилованиями, пытками и казнями. Реформа может предоставить возможность начать все с чистого листа и создать систему, в которой будет меньше злоупотреблений и насилия, больше учета гендерной специфики, и которая будет иметь больше доверия со стороны населения.
- Возможно, что предыдущая система тюрем не действовала или полностью игнорировала принципы верховенства закона и гендерного равенства. Она могла находиться в ведении полиции или военных в нарушение надлежащей практики в области соблюдения прав человека. В этом случае необходимо создание совершенно иной модели системы тюрем, однако существует опасность, что будут позаимствованы зарубежные модели, малоподходящие к условиям данной страны. Возрождаемая система тюрем должна учитывать культурные традиции и социальную обстановку в данной стране, не забывая при этом и о необходимости внедрения таких новшеств, как улучшение обращения с женщинами и набор женского персонала.
- Если государственная служба тюрем предконфликтного периода еще сохранилась и может быть восстановлена

в короткий срок, то постконфликтная обстановка может предоставить возможность провести проверку и отсев персонала, замешанного в злоупотреблениях, и обучение остального персонала в области соблюдения прав человека с учетом гендерной специфики.

- До начала конфликта в стране действовало тюремное законодательство, которое, однако, могло быть недостаточным, устаревшим и поэтому не соблюдалось. Тем не менее, управление любым местом лишения свободы, созданным в постконфликтный период с международной помощью, должно осуществляться в соответствии с законодательством, поскольку задача международного вмешательства состоит в содействии восстановлению правового государства. В переходный период 1999 года Международные силы для Восточного Тимора установили элементарное тюремное законодательство на основе международных стандартов, которое предусматривало отсутствие дискриминации, регулярные посещения независимых внешних субъектов, нормы для досмотра задержанных, условия содержания, гигиены, питания, торговые точки для заключенных, физические упражнения, отправленные религиозных обрядов и доступ к медицинскому обслуживанию<sup>68</sup>. Начало перестройки тюрем путем учреждения системы, обеспечивающей соблюдение прав человека и отсутствие дискриминации, закладывает хороший фундамент для создания в итоге пенитенциарной системы, в которой будет учитываться гендерная специфика.

### ! Полезные советы

- В постконфликтных ситуациях особенно важно понимать различия потребностей и ролей мужчин и женщин, особенно если в ходе конфликта имело место сексуальное насилие. Иностранцы и международные структуры, призванные восстанавливать систему тюрем в постконфликтной стране, должны пройти серьезное обучение в области культурных особенностей данной страны и учета гендерной специфики.
- Необходимо как можно скорее передать тюрьмы из ведения полицейской или военной администрации в руки гражданских структур.
- При восстановлении системы, существовавшей до начала

конфликта, следует обдумать возможность использования младших сотрудников, которые несут ответственность за прошлые злоупотребления и с большей вероятностью воспримут требования о применении подхода, основанного на соблюдении прав человека и учете гендерной специфики.

- В ситуациях, когда для управления тюрьмами в переходный период командированы специалисты из других стран, важно обеспечить, чтобы отобранные для этого сотрудники, мужчины и женщины, имели опыт работы с молодыми заключенными обоюбого пола. Следует, чтобы лица, производящие отбор, убедились, что кандидаты понимают особенности культуры данной страны, имеют хорошие навыки общения и межличностных отношений, примерный послужной список, а также умеют учитывать гендерную специфику.
- В случаях, когда в программу обучения тюремного персонала входят поездки в другие страны, важно, чтобы в ходе поездки слушатели познакомились с примерами надлежащей практики в области учета гендерных аспектов и встречались не только с должностными лицами, но также и с представителями групп гражданского общества, работающими по гендерной проблематике.
- Обеспечить обнародование точной информации о тюрьмах, тюремном режиме и правилах обращения с заключенными во избежание слухов о якобы имеющем место жестокое обращение, а также сексуальном и ином насилии. Важно обеспечить свидания с членами семьи, причем это важно не только для самих семей, но и для того, чтобы они могли опровергнуть любые слухи о якобы имеющем место жестокое обращение.

## 5.2. Переходные страны Восточной Европы и Центральной Азии

Для стран Центральной Азии и Восточной Европы (получивших статус переходных с 1989 года, когда было объявлено о начале процесса их перехода к новой форме правления) характерны различные подходы к реформированию пенитенциарной системы. В настоящее время страны Восточной Европы

### Рамка 10

#### Женщины-заключенные в тюрьмах Афганистана<sup>67</sup>

Тордай и Шафика, а также другие 12 женщин-заключенных и 15 их детей, находятся в одном тюремном учреждении с 236 заключенными мужского пола. Их тюрьма представляет собой глинобитное строение, в котором раньше размещалось управление дорожной полиции города Мазар. Здание имеет лишь два небольших двора и всего девять камер для женщин и мужчин.

Нехватка помещений означает, что лица, ожидающие суда, томятся в одних камерах с осужденными. Директор тюрьмы полковник Абдулруб сказал: «Кроме нехватки надлежащих медикаментов и медицинского обслуживания, еще одной бедой для содержащихся здесь лиц являются старые и переполненные помещения»; он также добавил, что в камере, рассчитанной на 10 человек, размещается до 30 заключенных.

Тюремная администрация города Мазар жалуется также на нехватку продуктов питания и надлежащих медицинских и учебных учреждений для детей, живущих в тюрьме со своими матерями. «Правительство выделяет менее одного доллара США на заключенного в день, а этого им не хватает даже на хлеб», сказал один представитель администрации тюрьмы.

Правозащитные организации выражают беспокойство по поводу неудовлетворительных условий содержания заключенных в этой разоренной центрально-азиатской стране. Всего в Афганистане насчитывается 34 тюрьмы, и во многих нет отдельных зданий для женщин, которые нередко содержатся в камерах, изначально предназначавшихся для мужчин.

Тот же представитель тюремной администрации сказал: «Около 90 детей живут в тюрьме вместе с матерями, приговоренными к заключению за различные преступления; при этом ни в одной тюрьме страны для них не предусмотрено никаких детских садов или иных учреждений для детского развития».

В ежегодном отчете Независимой комиссии Афганистана по правам человека за 2005 год говорится: «Условия содержания в тюрьмах Афганистана остаются крайне неудовлетворительными, и заключенные обычно полагаются лишь на родственников, которые обеспечивают им еду и другие расходы». Далее отчет утверждает: «Тюрьмы и тюремный персонал испытывают острую нехватку ресурсов, им не предоставляют никакого обучения в области методов обращения с заключенными и соблюдения прав человека заключенных».

Согласно отчету, в 2005 году данный орган по защите прав человека способствовал освобождению 1 386 незаконно содержащихся заключенных и переводу 27 детей из тюремных камер для взрослых.



и Кавказа входят в Совет Европы и на них распространяются положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и, в качестве методических указаний, «European Prison Rules» (Европейские стандарты содержания в местах лишения свободы). В России после распада Советского Союза прошли существенные реформы в направлении создания пенитенциарной системы, в большей мере соблюдающей права человека. Страны Центральной Азии сохранили российскую модель мест лишения свободы, однако они также предприняли ряд изменений, повышающих степень соблюдения ею норм в области прав человека и принципа верховенства закона.



#### Проблемы и возможности для интеграции гендера:

- Принимаются правовые нормы об особом обращении с женщинами-заключенными и женщинами-заключенными с детьми, которые могут составить основу для реформы.
- Правовая система Совета Европы дает возможность проводить реформы, опираясь на требования о борьбе с дискриминацией, предусмотренные правами человека.

#### Полезные советы

- Женским профессиональным организациям, таким, как группы женщин-юристов и женщин-врачей, можно рекомендовать рассмотреть возможность оказания помощи женщинам-заключенным.
- Страны-члены Совета Европы обязаны принимать группы ЕКПП, выводы которых обычно публикуются вместе с ответом правительства. Особое внимание в таких докладах обычно уделяется гендерным проблемам. Организации гражданского общества и парламентарии могут использовать эти документы в качестве материалов для повышения осведомленности общества.

### 5.3. Развивающиеся страны

Системы тюрем многих развивающихся стран, включая страны, расположенные к югу от Сахары и англоязычные страны Карибского бассейна, несут в себе колониальные черты бывшей метрополии. В бывших британских колониях планировка тюрем нередко копирует не только стандартную планировку тюрем Великобритании, но и элементы порядка, некогда бытовавшего в британских тюрьмах. Вследствие экономических неурядиц и провалов в системе государственного управления, условия содержания в тюрьмах этих стран обычно неудовлетворительны и нередко опасны для жизни. Тюрьмы франкоговорящих стран Африки несут на себе печать правовой системы Франции, однако и здесь условия содержания заключенных нередко неудовлетворительны. В тюремных системах Бангладеш, Индии и Пакистана также весьма заметно влияние бывшей метрополии. В этих странах колониализм наложил концепцию тюремного заключения на системы, во главе угла которых стояло не возмездие, а компенсация за причиненный ущерб. В них официальная система правосудия представляет лишь одну часть из гораздо более широкого выбора альтернативных инструментов борьбы с деяниями, рассматриваемыми обществом как предосудительные.

В этих странах женщины и несовершеннолетние сталкиваются с целым рядом проблем. В некоторых странах женщины могут оказаться в тюрьме за правонарушения, связанные с приданым, с супружеской неверностью или за то, что они стали жертвами изнасилования. Существует высокая вероятность того, что семьи от этих женщин откажутся, и они не смогут больше видеть собственных детей. В тех странах, где

заключенным удается выжить лишь благодаря продуктам питания и медикаментам, которые им доставляют родственники, эти женщины оказываются в чрезвычайно уязвимом положении. Несовершеннолетние нередко содержатся вместе со взрослыми заключенными и им угрожает серьезная опасность надругательств.

В странах Юго-Восточной Азии система тюрем обычно в высшей степени регламентирована и предусматривает жесткие правила относительно того, как должны быть сложены одеяла, и в какой позе полагается сидеть заключенным. Концепция, лежащая в основе таких систем тюрем, предполагает, что тюрьма должна служить местом перевоспитания преступника, где он откажется от пагубного образа жизни и снова встанет на правильный путь. Многие женщины находятся в тюрьме за незначительные преступления, связанные с наркотиками.

14 февраля 2002 года высокопоставленные чиновники из Департамента исправительных учреждений сопровождали делегацию «Международной амнистии» во время посещения ею женской тюрьмы «Лард Яо» в провинции Нонтанбури в окрестностях Бангкока. Чиновники признали, что в тюрьмах существуют такие проблемы, как переполненность помещений и опасно высокое соотношение между количеством заключенных и количеством охранников. Как и в случае с другими тюрьмами Королевства Таиланд, причиной их чрезмерной переполненности является высокий уровень арестов и лишения свободы наркоманов и наркоторговцев<sup>69</sup>.

#### Проблемы и возможности для интеграции гендера:

- В этих странах нередко широко распространена дискриминация в отношении женщин, что находит отражение и в пенитенциарной системе, где признаки дискриминации отмечаются в отношении как женщин-заключенных, так и женщин из числа тюремного персонала.
- Психологическая помощь заключенным по поводу пережитого ими в прошлом насилия или сексуальных надругательств, как правило, не предоставляется в связи с существующим табу в отношении признания наличия таких проблем. Аналогичным образом, попытки борьбы с сексуальным насилием в тюрьмах, как правило, сталкиваются с заговором молчания.
- Работая над улучшением положения в тюрьмах очень бедных стран, необходимо находить решения, которые требуют минимальных затрат, имеют продолжительный эффект и являются целесообразными с точки зрения местной экономики.
- В бедных странах система тюрем может воспользоваться помощью таких организаций, как Международный комитет Красного Креста или «Врачи без границ» (Medicins Sans Frontières), для предоставления задержанным услуг здравоохранения и удовлетворения иных их потребностей.



#### Полезные советы

- Прежде, чем приступать к реформированию пенитенциарной системы с учетом гендерной специфики, целесообразно вначале понять роль тюремного заключения в самой системе и в культуре данной страны, а также проблемы, с которыми сталкиваются женщины и другие группы населения в данном обществе вообще.
- Тюремный режим для женщин в развивающихся странах надлежит разрабатывать с учетом высокой вероятности того, что после выхода на волю женщин-заключенных ждет изгнание из семьи и нищета; в этой связи необходимо попытаться дать этим женщинам альтернативные средства для заработка.

- С помощью внешних организаций, таких, как ЮНИСЕФ, можно добиться перевода детей и подростков из тюрем для взрослых в более подходящие условия. Другие подразделения ООН и НПО могут оказать поддержку мерам по улучшению положения в женских тюрьмах.

## 5.4. Развитые страны

Не следует думать, что в богатых странах системы тюрем обязательно являются образцом надлежащего обращения с заключенными, где отсутствует дискриминация и сознательно соблюдается законодательство в области прав человека. Действительно, во время посещения всех мест лишения свободы в 47 государствах-членах Совета Европы ЕКПП обнаруживает массу недостатков, которые требуют исправления; причем это происходит и в странах Западной Европы, и в менее зажиточных странах Восточной Европы.

Например, во время визита в Чешскую Республику в 2006 году Комитет сообщил о деле заключенного Ф., гражданина Украины. Он находился в карцере «за повреждение тюремного имущества». Это был «тщедушный человек, изможденный и робкий». Делегация «пришла к выводу, что, находясь в тюрьме «Валдице», Ф. многократно подвергался изнасилованию и физическим надругательствам. Более того, во время его нахождения в секции «Е» его силой принуждали к анальному и оральному сексу с тремя разными заключенными; он был также обязан мастурбировать этих лиц»<sup>70</sup>.

В некоторых развитых странах отмечается тенденция к интенсивному и быстро растущему применению такой меры наказания, как тюремное заключение, причем особенно быстро растет число подобных приговоров в отношении женщин. За последние 10 лет число женщин-заключенных в тюрьмах Англии и Уэльса выросло более, чем в два раза<sup>71</sup>. В США в 2000 - 2006 годы число женщин-заключенных росло на 3,3% в год, а мужчин - на 2% в год<sup>72</sup>.

Как правило, развитые страны обеспечивают равные возможности в области занятости, что ведет к смешанному составу персонала тюрем. В некоторых странах женщины занимают высшие должности в руководстве системы тюрем или работают директорами крупных тюрем, в которых содержатся только мужчины. Вместе с тем, еще не изжиты проблемы сексуальных домогательств в отношении женского персонала и сексуальных надругательств над заключенными.

### Проблемы и возможности для интеграции гендера:

- Ужесточение политического климата в отношении нарушителей закона и применение такой меры наказания, как тюремное заключение, в случаях, когда более уместным было бы лечение, особенно в связи с незаконным употреблением наркотиков, отрицательно сказалось на положении женщин в системе уголовного правосудия некоторых развитых стран.
- Обычно развитые страны оказывают влияние на пенитенциарную политику развивающихся стран через предоставляемую им помощь, а также определяют программу действий донорских организаций. Таким образом, происходит экспорт политики, препятствующей учету гендерной специфики в ходе реформирования пенитенциарной системы.
- Во многих развитых странах количество заключенных растет без соизмеримого увеличения выделяемых на их содержание ресурсов, что отрицательно сказывается на программах обучения персонала тюрем в области специфических потребностей женщин-заключенных и других

уязвимых групп, а также на программах для самих заключенных – таких, как оказание психологической помощи лицам, пережившим надругательства.

- Вместе с тем, в большинстве развитых стран имеются:
  - Активно действующие организации гражданского общества с относительно неплохой ресурсной базой, которые ведут кампании за реформирование системы тюрем, а также целый ряд организаций, которые оказывают заключенным помощь и поддержку и содействуют их социальной реинтеграции.
  - Системы социального обеспечения, которые заботятся о том, чтобы по выходе из тюрьмы бывшие заключенные, особенно женщины с детьми, не оставались без средств к существованию.
  - Правозащитные организации, которые отслеживают методы обращения с людьми в местах лишения свободы и лицами, подвергающимися дискриминации.
- Страны Европы обязаны соблюдать законодательство Европейского Союза, запрещающее дискриминацию, требования в области гендерного равенства и сексуальной ориентации, а также положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая ставит дискриминацию вне закона. Представители этих стран в Европейском Парламенте занимаются вопросами прав человека и борьбы с дискриминацией.

### ! Полезные советы

- Средства массовой информации оказывают особое влияние на формирование отношения общества к преступлениям и наказаниям. Широкое освещение в прессе жизни женских тюрем и связанных с ними проблем может послужить эффективным стимулом для перемен.
- Запрещающее дискриминацию законодательство Европейского Союза и Совета Европы еще не использовалось в широком масштабе для улучшения положения женщин в тюрьмах, но такой потенциал у него есть.
- ЕКПП – уникальная европейская организация, объединяющая 47 стран, которая обращает пристальное внимание на положение женщин в тюрьмах и на насилие на гендерной почве. Группы гражданского общества могли бы взять на себя задачу по распространению информации об отчетах ЕКПП и обеспечению выполнения правительствами его рекомендаций.
- Учет гендерных проблем могут обеспечить организационные доноры, оказывающие поддержку реформированию пенитенциарных систем в других странах.

## 6 Основные рекомендации

1. **Анализ и сбор информации:** Провести анализ пенитенциарной системы и убедиться, что она не способствует дискриминации и обеспечивает справедливое и равное обращение со всеми, кто с ней связан, включая персонал тюрем и семьи заключенных. Следует, чтобы официальный сбор данных о пенитенциарной системе обеспечивал разбивку информации по полу заключенных, по мерам предварительного заключения, по строгости приговора и срокам наказания. Следует также, чтобы было обеспечено наличие данных о распространении проявлений насилия с определением уровня насилия на гендерной почве.
2. **Контроль и мониторинг:** Обеспечить, чтобы системы инспекций предусматривали мониторинг гендерных аспектов, а также, чтобы отчеты инспекторов публиковались, а правительство официально реагировало на них. Инспекторами должны быть лица, не зависящие от администрации тюрем, с правом доступа в любое время во все места лишения свободы. Следует, чтобы группы инспекторов включали инспекторов обоего пола и могли воспользоваться помощью медицинских экспертов.
3. **Механизмы подачи и рассмотрения жалоб:** Привести в действие вызывающие доверие системы подачи и рассмотрения жалоб во всех тюрьмах таким образом, чтобы пострадавшие могли подавать жалобы в отношении насилия на гендерной почве, не опасаясь преследований.
4. **Надлежащий уровень мер безопасности и программы обучения:** Обеспечить, чтобы уровень режима безопасности, в котором содержатся женщины-заключенные, не был чрезмерно высоким по сравнению со степенью опасности, которую они представляют. Следует, чтобы тюрьмы предоставляли надлежащие программы образования и профессионального обучения, которые позволят заключенным самостоятельно зарабатывать на жизнь после освобождения.
5. **Контакт с семьей:** Во главу угла тюремных мероприятий следует поставить организацию контактов между заключенными и членами их семей, так как это способствует смягчению тюремного режима и сохранению семей. Ни при каких обстоятельствах свидания с членами семьи не следует отменять или сокращать в качестве меры наказания. Запрет на физический контакт между заключенным и посетителем следует устанавливать лишь при наличии явной угрозы безопасности.
6. **Человеческое достоинство:** Обеспечение уважения к человеческому достоинству — одна из основных задач управления тюрьмами и процессуальных норм. Следует, чтобы четкие и недвусмысленные нормы предусматривали, что ни при каких обстоятельствах мужской персонал тюрьмы не должен обыскивать женщин-заключенных или заходить в помещения, где женщины раздеваются и принимают душ. Следует, чтобы тюремные нормы, особенно касающиеся досмотра с полным раздеванием заключенных, учитывали фактические требования в отношении заключенных мужчин и женщин.
7. **Насилие на гендерной почве:** Следует привести в действие механизмы, направленные на защиту всех заключенных от насилия на гендерной почве как со стороны тюремного персонала, так и со стороны других заключенных. Следует обеспечить, чтобы механизмы контроля и подачи и рассмотрения жалоб облегчали подачу жалоб на насилие на гендерной почве, а также обеспечить наказание виновных и защиту потерпевших.
8. **Здравоохранение:** Следует стремиться к высокому качеству медицинского обслуживания в тюрьме, которое должно быть связано с государственной системой здравоохранения и учитывать конкретные проблемы здоровья заключенных обоего пола.
9. **Беременные женщины и матери с детьми:** Беременных женщин и матерей с маленькими детьми следует приговаривать к тюремному заключению лишь в тех случаях, когда это абсолютно необходимо. Женщин, которых на время родов помещают в больницы за пределами тюрьмы, ни при каких обстоятельствах не следует приковывать или сковывать наручниками; кроме того, им следует обеспечить надлежащий уход. Для детей, которые проживают в тюрьме вместе со своими матерями, следует обеспечить условия, максимально приближенные к условиям жизни на воле.
10. **Набор и обучение тюремного персонала:** Реформировать систему набора и обучения тюремного персонала, обеспечить его надлежащую начальную профессиональную подготовку и подготовку на рабочем месте. Следует, чтобы в основе обучения тюремного персонала лежала задача защиты заключенных от сексуального насилия и обеспечения различных потребностей заключенных мужчин и женщин. Обеспечить равные возможности в области занятости для женского персонала и персонала из числа ЛГБТ.
11. **Гражданское общество:** Следует открыть тюрьмы для мероприятий групп гражданского общества, включая группы, занимающиеся проблемами заключенных женщин и ЛГБТ. Это важный способ предупредить насилие и обеспечить для женщин, детей и лиц из других уязвимых групп доступ к специальным услугам, необходимым для них как в тюрьме, так и после освобождения.
12. **Поддержка реформирования пенитенциарной системы:** Следует обеспечить общественную поддержку реформе пенитенциарной системы через взаимодействие с парламентом, гражданским обществом и средствами массовой информации.

## 7 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

International Centre for Prison Studies (Международный центр изучения тюрем) - [www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)

Quaker Council for European Affairs (Европейский совет квакеров) - [www.quaker.org/qcea](http://www.quaker.org/qcea)

Stop Prisoner Rape («Прекратим изнасилования заключенных») - [www.spr.org](http://www.spr.org)

Penal Reform International - [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Penal Reform and Justice Association (Ассоциация за реформу пенитенциарной системы и правосудие) - [www.prajaindia.org/prajainaction.html](http://www.prajaindia.org/prajainaction.html)

Women's Prison Association (Ассоциация женских тюрем) - [www.wpaonline.org](http://www.wpaonline.org)

### Практические руководства и пособия

Coyle A. **A Human Rights Approach to Prison Management**. London, International Centre for Prison Studies, 2002. URL: <http://www.prisonstudies.org>.

**Guidance Notes on Prison Reform**. London, International Centre for Prison Studies 2005. URL: <http://www.prisonstudies.org>.

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice**. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007 URL: [http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en\\_2649\\_33693550\\_3741792\\_6\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_33693550_3741792_6_1_1_1_1,00.html).

Zweig J.M. et al. **Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies**. Washington, The Urban Institute, 2006. URL: [http://www.urban.org/UploadedPDF/411367\\_psv\\_programs.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411367_psv_programs.pdf).

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

**Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict**. Part II: Women Deprived of their Freedom. International Committee of the Red Cross, 2004.

Bastick M. **Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. Geneva, Quaker United Nations Office, 2005.

### Книги и другие печатные публикации

Alfredsson G. and Tomaševski K. **A Thematic Guide to Documents on the Human Rights of Women**. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Carlen P. **Women and Punishment: The struggle for justice**. Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2002.

Cruells M. and Igareda N. **Women, Integration and Prison**. Barcelona, Aurea Editores, 2005. URL: <http://www.ub.edu/ospdh/en/story/women-integration-and-prison-mip>.

Devlin A. **Invisible Women**. Winchester, Waterside Press, 1998.

McMahon M. **Women on Guard: Discrimination and Harassment in Corrections**. Toronto, University of Toronto Press, 1999.

Shankardass R.D. **Barred for Life Scarred for Life: Experiences and Voices of Women in the Criminal Justice System**. Gurgaon, India, PRAJA, 2004.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Coyle A. A Human Rights Approach to Prison Management. London, International Centre for Prison Studies, 2002.
- 2 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 199. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- 3 Stern V. Alternatives to Prison in Developing Countries. London, International Centre for Prison Studies/Penal Reform International, 1999.
- 4 Townhead L. Pre-Trial Detention of Women and its Impact on Their Children. Geneva, Quaker United Nations Office, 2007.
- 5 Ill-equipped: U.S. Prisons and Offenders with Mental Illness. New York, Human Rights Watch, 2003.
- 6 Guidance Note 8: Prison Staff and their Training. Guidance Notes on Prison Reform. London, International Centre for Prison Studies 2004.
- 7 База данных «World Prison Brief Online» сообщает, что в 113 странах из 191, соответствующая информация о которых доступна, населенность тюрем превышает 100% от их официальной вместимости. URL: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>.
- 8 Coyle A. and Stern V. Captive Populations: Prison Health Care. – In: Healy J. and McKee M. Assessing Health Care: Responding to Diversity. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 116-117.
- 9 Programme on the reform of the prison system in Azerbaijan. Strasbourg, Council of Europe, 4 January 2001. URL: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/technical\\_co-operation/azerbaijan/AzerbRep\(2000\).pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/technical_co-operation/azerbaijan/AzerbRep(2000).pdf); Council of Europe Anti-Torture Committee: publication of three new reports on Ukraine. Council of Europe. URL: <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2002-10-09-eng.htm>.
- 10 Например, в Ирландии возраст, по достижении которого наступает уголовная ответственность, в октябре 2006 года был увеличен с 7 до 12 лет. Это означает, что детям моложе 12 лет нельзя предъявлять обвинения в правонарушении (за исключением детей в возрасте 10-11 лет, которым вменяется убийство, непредумышленное убийство, изнасилование или сексуальное нападение при отягчающих обстоятельствах). Кроме того, при предъявлении обвинения ребенку моложе 14 лет дальнейшее судопроизводство возможно лишь с согласия Генерального прокурора. См. Children and the criminal justice system in Ireland. Citizens Information. URL: <http://www.citizensinformation.ie/categories/justice/children-and-young-offenders/children-and-the-criminal-justice-system-in-ireland>.
- 11 Reducing Pre-trial Detention: An Index on Good Practices Developed in Africa and Elsewhere. London, Penal Reform International, 2005. См. также Golub S. Forging the Future: Engaging Law Students and Young Lawyers in Public Service, Human Rights and Poverty Alleviation. New York, Open Society Institute, 2004.
- 12 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 13 No Escape: Male Rape in US Prisons. New York, Human Rights Watch, 2001. URL: <http://www.hrw.org/reports/2001/prison/report.html>; См. также Omar M. Horror of rape in East African prisons. BBC News, 21 July 2005. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4687209.stm>; Gear S. Behind the Bars of Masculinity: Male Rape and Homophobia in and about South African Men's Prisons. – In: Sexualities, Vol. 10, No. 2, April 2007.
- 14 HIV/AIDS in Malawi Prisons: A Study of HIV Transmission and the Care of Prisoners with HIV/AIDS in Zomba, Blantyre and Lilongwe Prisons. London, Penal Reform International, 1999.
- 15 Mann R. The Treatment of Transgender Prisoners, Not Just an American Problem—A Comparative Analysis of American, Australian, and Canadian Prison Policies Concerning the Treatment of Transgender Prisoners and a “Universal” Recommendation To Improve Treatment. – In: Law & Sexuality: A Review of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Legal Issues, Vol. 15, 2006. См. также Cassell H. TG prisoner sues corrections dept. – In: Bay Area Reporter, 28 June 2007 г.: репортаж о заключенной женщине, сделавшей себе операцию по изменению пола, которая подала в суд на Департамент исправительных учреждений Калифорнии за то, что ей не обеспечили защиту от сексуальных нападений после того, как она пожаловалась, что ее неоднократно насиловали двое сокамерников. URL: <http://www.ebar.com/news/article.php?sec=news&article=1957>.
- 16 Bastick M. Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Geneva, Quaker United Nations Office, 2005, pp. 72-77.
- 17 The prison within: The imprisonment of women at Hydebank Wood 2004-06. Belfast, Northern Ireland Human Rights Commission, 2007; Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 June to 6 July 1993. Council of Europe, 1994.
- 18 Carlen P. Women and Punishment: The struggle for justice. Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2002.
- 19 Walsmsley R. World Female Imprisonment List. London, International Centre for Prison Studies, 2006.
- 20 Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Mission to the Republic of South Africa. Banjul, African Commission on Human and People's Rights, 2004, p. 50.
- 21 The CPT standards: 'Substantive' sections of the CPT's General Reports. Strasbourg, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2006, Section VII. URL: <http://www.cpt.coe.int/EN/documents/eng-standards-scr.pdf>.
- 22 Estrada R. and Marksamer J. Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Young People in State Custody: Making the Child Welfare and Juvenile Justice Systems Safe for All Youth through Litigation, Advocacy and Education. – In: The Temple Law Review, Vol. 79, No. 2, 2006. URL: <http://equityproject.org/pdfs/Estrada%20-%20LGBT%20young%20ppl%20in%20state%20custody.pdf>.
- 23 Там же.
- 24 Protecting Their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women. Ottawa, Canadian Human Rights Commission, 2003, paras. 1.1-1.7.
- 25 Согласно научному докладу «An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons», в 2001 году в 9 из 15 стран ЕС действовали четкие нормативные документы, разрешающие бесплатную раздачу презервативов заключенным. См. An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons. Lisbon, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2001, p. 27.
- 26 Stern V. Creating Criminals: Prisons and People in a Market Society. London, Zed Books, 2006, p. 35.
- 27 McMahon M. Women on Guard: Discrimination and Harassment in Corrections. Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 56; см. также Agreement between Her Majesty's Prison Service and the Equal Opportunities Commission (and its successor body) on an action plan to prevent and deal effectively with sexual harassment in Her Majesty's Prison Service. London, Equal Opportunities Commission, 2007.
- 28 Полный перечень положений о женщинах в УК РФ см. в: Положение заключенных в современной России: Доклад и тематические статьи. Москва, Московская Хельсинская группа, 2003.
- 29 Carlen P. Указ. соч., pp. 16-17.
- 30 Women in Prison: A report by the Anti-Discrimination Committee Queensland. Brisbane, Anti-Discrimination Committee Queensland, 2006.
- 31 The Corston Report: A Review of Women with Particular Vulnerabilities in the Criminal Justice System. Home Office, 2007.
- 32 Bastick M. Указ. соч., pp. 12-14.
- 33 The Corston Report. Указ. соч., p. 22.
- 34 The CPT standards. Указ. соч., p. 77.
- 35 Coyle A. Children of Imprisoned Parents: European Perspectives on Good Practice. Montrouge, France, Eurochips, 2007.
- 36 Stanley E. and Byrne S. Mothers in Prison: Coping with Separation from Children. Доклад на конференции «Women in Corrections: Staff and Clients». Adelaide, 31 October-1 November 2000, pp. 3-4. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,COECP,,SWE,4562d8b62,42529f624,0.html>.

- 37 В Докладе шведскому правительству об итогах визита в Швецию делегации Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения, который проходил в период с 27 января по 5 февраля 2003 года, сказано: «В момент посещения делегацией тюрьмы предварительного заключения в Готенбурге на 96 из 153 находившихся в предварительном заключении лиц (или 63%) были наложены ограничительные меры... Подавляющему большинству заключенных, подвергнутых ограничениям (90 человек из 96 или 93%), было запрещено общение, телефонные звонки и свидания, а их корреспонденция подлежала цензуре». См. Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003. Strasbourg, Council of Europe, 18 November 2004, p. 27.
- 38 Mission Report 2001. International Centre for Prison Studies (не опубликовано).
- 39 Report to the Government of Ireland on the visit to Ireland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 28 May 2002. Strasbourg, Council of Europe, 18 September 2003, p. 33. URL: [http://www.iprt.ie/files/cpt\\_report.pdf](http://www.iprt.ie/files/cpt_report.pdf).
- 40 Reyes H. Women in prison and HIV. – In: HIV in Prisons: A Reader with Particular Relevance to the Newly Independent States. World Health Organization, 2001, p. 199. URL: <http://www.euro.who.int/document/e77016.pdf>.
- 41 Shankardass R.D. Barred for Life Scarred for Life: Experiences and Voices of Women in the Criminal Justice System. Gurgaon, India, PRAJA, 2004, p. 158.
- 42 The CPT standards. Указ. соч., p. 79.
- 43 The CPT standards. Указ. соч., p. 77.
- 44 Supreme Court of Canada. Weatherall v. Canada (Attorney General). 2 S.C.R. 872. Суд постановил, что равенство не обязательно подразумевает равное обращение... Реальность отношений между полами такова, что прослеживаемая исторически тенденция насилия, совершаемого мужчинами в отношении женщин, несопоставима со сходной тенденцией, в рамках которой мужчины являются жертвами, а женщины – агрессорами... выводы исследования обоих полов различаются и показывают, что положение женщин более уязвимо, чем положение мужчин».
- 45 Bastick M. Указ. соч., p. 15.
- 46 Из итогового отчета по «International Centre for Prison Reform/ Moscow Prison Partnership Project 2003» (не опубликовано).
- 47 No Escape: Male Rape in US Prisons. Указ. соч.
- 48 Prison Rape Elimination Act Becomes Federal Law. Stop Prisoner Rape, 4 September 2003; см. также Stephen Donaldson, 49, Led Reform Movement Against Jailhouse Rape. Stop Prisoner Rape, 19 July 1996.
- 49 Zweig J.M. et al. Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies. Washington, The Urban Institute, 2006. URL: [http://www.urban.org/UploadedPDF/411367\\_psv\\_programs.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411367_psv_programs.pdf).
- 50 Там же, pp. 33-35.
- 51 Nelles J. HIV- and Hepatitis B and C Infection Controlled in a Swiss Prison for Women over two years. International Conference on HIV/ AIDS, 1998.
- 52 Stern V. Problems in Prison Worldwide, with a Particular Focus on Russia. – In: Annals of the New York Academy of Sciences. New York, New York Academy of Sciences, 2001, p. 117.
- 53 Lines R. et al. Prison Needle Exchange: Lessons from a Comprehensive Review of International Evidence and Experience. Toronto, Canadian HIV/AIDS Legal Network, 2004, p. 30.
- 54 Goldson B. Vulnerable Inside: Children in Secure and Penal Settings. London, The Children's Society, 2002, p. 51.
- 55 HIV/AIDS in Malawi Prisons. Указ. соч., p. 10.
- 56 Shankardass R.D. Where the Mind is Without Fear and the Head is Held High. Hyderabad, Penal Reform and Justice Association, 2001, pp. 26-27.
- 57 Chirva V. Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Prisons in Malawi. 17-28 June 2001, p. 36.
- 58 Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolution 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977. Geneva, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 1955, Rule 23 (1).
- 59 Women in Prison: A Review of the Conditions in Member States of the Council of Europe. Brussels, Quaker Council for European Affairs, 2007, pp. 49-52.
- 60 Конвенция о правах ребенка. Статья 3.
- 61 Положение заключенных в современной России. Указ. соч.
- 62 Wedderburn D. Justice for Women: The Need for Reform. Prison Reform Trust, 2000, p. 9.
- 63 McMahon M. Указ. соч., p. 56; Equal Opportunities Commission. Указ. соч.
- 64 Government Policy Concerning Transsexual People. London, Department for Constitutional Affairs, 2002. URL: <http://www.dca.gov.uk/constitution/transsex/policy.htm#part2>.
- 65 Equal Opportunities Commission. Указ. соч.
- 66 Yemen Programme Overview. Oxfam. URL: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/yemen/pr\\_ogramme.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/where_we_work/yemen/pr_ogramme.htm).
- 67 Afghanistan: Misery for Female Prisoners. IRIN, 1 May 2006. URL: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=34266>.
- 68 Kelly M.J. et al. Legal Aspects of Australia's involvement in the International Force for East Timor. – In: International Review of the Red Cross, No. 841, 2001, pp. 101-139.
- 69 Thailand: Widespread Abuses in the Administration of Justice. Bangkok, Amnesty International, 2002. URL: <http://web.amnesty.org/library/index/engasa390032002>.
- 70 Report to the Czech Government on the visit to the Czech Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 March to 7 April 2006 and from 21 to 24 June 2006. Strasbourg, Council of Europe, 12 July 2007, p. 24. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/category/COI,COUNTRYREP,CZE,46977f312,0.html>.
- 71 Bromley Briefing Prison Fact File May 2007. London, Prison Reform Trust, 2007, p. 5.
- 72 Prison and Jail Inmates at Midyear 2006. – In: Bureau of Justice Statistics Bulletin, June 2007. URL: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim06.pdf>.







# Гендер и реформирование пенитенциарной системы

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важно учитывать при реформировании пенитенциарной системы?

Способы интеграции гендера в реформу пенитенциарной системы

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по реформированию пенитенциарной системы

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 реформу пенитенциарной системы, 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 важно учитывать при реформировании пенитенциарной системы?

Термин «реформирование пенитенциарной системы» означает деятельность, направленную на такое изменение пенитенциарной системы, которое приведет ее в соответствие с принципом верховенства права и международной системы прав человека. Ее задача – обеспечить, чтобы наказание было соразмерным, не основывалось на дискриминации и способствовало реабилитации осужденных, превратить тюрьмы в учреждения, где уважается человеческое достоинство отдельного человека, а также обеспечить соблюдение юридических прав заключенных<sup>1</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.

### Стандарты в области прав человека

- Учреждения пенитенциарной системы обязаны соблюдать международные и национальные стандарты в области прав человека, которые требуют, чтобы со всеми, кто осужден на лишение свободы, обращались «гуманно и с уважением к их неотъемлемому человеческому достоинству».
- Предупреждать сексуальное насилие в местах лишения свободы, в том числе совершаемое персоналом тюрьмы, а также принимать меры в отношении таких деяний.

### Карательная политика, не допускающая дискриминации

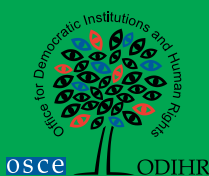
- Обеспечить, чтобы политика и инструкции пенитенциарной системы учитывали специфические потребности заключенных мужчин и женщин, подростков, других маргинализованных групп и были направлены на их удовлетворение.

### Перевоспитание заключенных

- Обеспечить, чтобы программы перевоспитания и реинтеграции учитывали потребности и возможности заключенных как мужского, так и женского пола, способствовали удовлетворению их потребностей с учетом реалий того общества, в котором они живут, не допуская при этом отступлений от всеобщих стандартов пристойности человеческого достоинства.

### Охрана здоровья

- Содействовать улучшению состояния здоровья населения, проводя мероприятия по лечению у заключенных обоюбого пола болезней, передаваемых половым путем, а также оказания надлежащей помощи женщинам-заключенным в области охраны репродуктивного здоровья, в том числе беременным женщинам.



Индийская «Ассоциация за реформу пенитенциарной системы и правосудие» (PRAJA) организовала недельные «лагеря здоровья» в двух тюрьмах городов Хайдарабад и Раджамандри в рамках программы улучшения психического здоровья женщин-заключенных и ухода за ними. В лагерях здоровья проводились следующие мероприятия для всех заключенных женщин и детей: общий врачебный и медицинский осмотр, включая измерение давления крови, проверку состояния грудной клетки, кожи, измерение роста, веса, состояния здоровья; анализ крови; стоматологический осмотр; обследование уха, горла и носа; гинекологическое обследование; рекомендации в отношении диеты и приема лекарств; ответы на вопросы о проблемах физического или психического здоровья. Проект лагерей здоровья PRAJA показывает, что даже в очень бедной стране можно найти методы, обеспечивающие соблюдение основных прав человека при минимальных затратах ресурсов.

### Поддержка сотрудников пенитенциарной системы обоего пола

- Содействовать полноценному представительству мужчин и женщин в рядах сотрудников пенитенциарной системы.
- Надлежащим образом предупреждать сексуальные домогательства и дискриминацию в отношении сотрудников тюрьмы и применять меры по фактам таких правонарушений.

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

Интеграция гендерных аспектов в реформу пенитенциарной системы необходима не только для повышения ее оперативной эффективности, но и для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 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 реформу пенитенциарной системы

### Анализ

Провести анализ пенитенциарной системы на предмет учета ее гендерной специфики. Все данные следует представлять вразбивку (как минимум) по полу, возрасту и этническому происхождению. Анализ следует проводить по следующим параметрам:

- ✓ Применимое законодательство.
- ✓ Нормативные документы и инструкции пенитенциарной системы в отношении заключенных мужского и женского пола.
- ✓ Выбор программ и услуг, предоставляемых заключенным мужчинам и женщинам.
- ✓ Доступ к услугам здравоохранения.
- ✓ Данные об уровне насилия на гендерной почве (НГП) в тюрьмах.
- ✓ Количественное соотношение мужчин и женщин в составе тюремного персонала.
- ✓ Действующие кодексы поведения тюремного персонала.
- ✓ Наличие механизмов подачи и рассмотрения жалоб, которые позволяют осуществлять мониторинг соблюдения положений нормативных документов, инструкций и кодексов поведения.

### Нормативные документы и инструкции, учитывающие гендерную специфику

- Оценить нормативные документы и инструкции пенитенциарной системы на предмет учета ими гендерной специ-

фики, что означает, что они должны быть соразмерными, не содержать признаков дискриминации и предусматривать удовлетворение различающихся потребностей заключенных обоего пола. В частности, следует убедиться, что женщины не сталкиваются с дискриминацией при назначении им меры пресечения в виде предварительного заключения или при определении режима безопасности, в котором их надлежит содержать.

- Обеспечить, чтобы заключенные мужчины и женщины отбывали наказание недалеко от своих семей, и чтобы были предусмотрены меры поддержки их регулярных контактов с семьей.
- Обеспечить доступ к медицинским услугам как для мужчин, так и для женщин-заключенных (см. рамку 1), в том числе для женщин-заключенных – доступ к врачам-женщинам по общим проблемам и по проблемам репродуктивного здоровья, а также доступ к независимым специалистам в области психического здоровья.
- Обеспечить признание и удовлетворение потребностей беременных женщин, кормящих матерей и детей в области физического и психического здоровья.

### Предупреждение и расследование случаев НГП

- Принять кодексы поведения в отношении сексуальных домогательств, дискриминации и НГП со стороны тюремного персонала, а также установить механизмы для конфиденциальной подачи жалоб на такие правонарушения.
- Принять правовые акты, регламентированные процедуры и инструкции для борьбы с НГП среди заключенных, включая предупредительные и карательные меры, а также регламентированные процедуры для ухода за пострадавшими и направления их для получения специальной помощи (см. рамку 2).
- Обеспечить наличие надлежащего квалифицированного персонала, способного решать такие проблемы с гендерной спецификой, как сексуальные надругательства и другие формы НГП.
- Создать внутреннюю культуру нетерпимости к сексуальным домогательствам, злоупотреблениям, должностным преступлениям со стороны тюремного персонала и содействовать развитию культуры соблюдения прав заключенных, в том числе права на льготы, такие, как свидания с супругой (супругом) независимо от пола, сексуальной ориентации или этнического происхождения заключенного.

### Механизмы контроля и учета жалоб

- Учредить национальные механизмы и органы внутреннего и внешнего контроля, включая независимые системы инспекций и четкий порядок отчетности и оформления документации:
  - Группы инспекторов, в состав которых должны входить инспекторы обоего пола, а также инспекторы с опытом работы по гендерным вопросам с тем, чтобы они могли завоевать доверие всех заключенных и надлежащим образом решать такие проблемы, как проблема НГП.
  - В состав групп инспекторов следует включить медицинских работников, задача которых – оценка тюремных объектов и режима.

- Создать внутренний механизм подачи и рассмотрения жалоб с учетом гендерной специфики:
  - Обеспечить, чтобы порядок подачи жалоб делал эту меру доступной для всех заключенных при максимально возможном соблюдении конфиденциальности, а также обеспечить защиту подающих жалобы от преследований.

## Рамка 2

### Искоренение изнасилований в тюрьмах

В Соединенных Штатах НПО «Stop Prisoner Rape» (Прекратим изнасилования заключенных) уже много лет ведет борьбу против этого вида издевательств. В 2003 году, был подписан закон под названием «Prison Rape Elimination Act» (Акт об искоренении изнасилований в тюрьмах). Закон предусматривает сбор статистических данных в национальном масштабе об изнасилованиях в тюрьмах США, разработку рекомендаций для властей штатов по мерам противодействия изнасилованиям заключенных, учреждение комиссии по оценке ситуации, которая должна проводить ежегодные слушания, а также выделение грантов администрациям штатов на борьбу с данной проблемой. Оценка результатов действия закона, проведенная через три года после его вступления в силу, показывает, что в борьбе за снижение уровня изнасилований в тюрьмах был достигнут значительный прогресс за счет реализации следующих мер:

- Разработка нормативных документов (вместо замалчивания и отрицания фактов изнасилования).
- Меры профилактики (более продуманное размещение заключенных, снижение переполненности тюрем, просвещение заключенных).
- Расследование и судебное преследование преступлений.
- Предоставление услуг жертвам.
- Обучение персонала.
- Сотрудничество с органами, не относящимися к системе тюрем.

- Обеспечить независимое рассмотрение жалоб для защиты заключенных обоого пола от нарушений прав человека, а также тюремного персонала от ложных обвинений.
- Обеспечить, чтобы неграмотные заключенные полностью понимали суть механизма рассмотрения жалоб и имели к нему доступ.

### Гендерное обучение

Обеспечить гендерное обучение всего тюремного персонала, в том числе по следующим темам:

- Права человека заключенных и надлежащее обращение с заключенными мужчинами, женщинами, юношами и девушками.
- Предупреждение НПП, включая изнасилования мужчин, и принятие надлежащих мер реагирования.
- Охрана здоровья и гигиена женщин-заключенных, в том числе предоставление таких изделий, как гигиенические тампоны и надлежащие туалеты.
- Специфические потребности уязвимых групп заключенных, таких, как беременные женщины и матери маленьких детей, которые проживают с ними в тюрьме.
- Потребности женщин-заключенных перед освобождением и после освобождения из тюрьмы, в том числе предоставление им надежного жилья, поддержки для воссоединения с семьей и профессионального обучения.

## Рамка 3

### Вовлечение гражданского общества

Женский национальный комитет Йемена стремится к проведению диалога с политиками об обеспечении правосудия для женщин. До недавнего времени отбывшие свой срок наказания женщины-заключенные не имели права покидать тюрьму до тех пор, пока за ними не явится опекуном мужчина. Женский национальный комитет Йемена оказал давление на министерство внутренних дел страны и добился отмены этого несправедливого положения. Комитет обеспечивает работу в пяти районах страны 36 юристов-добровольцев, которые оказывают бесплатную правовую помощь неимущим женщинам в тюрьмах, судах и в полицейских участках. С их помощью в 2004 и 2005 годах были освобождены из тюрем 450 женщин-заключенных<sup>2</sup>.

### Повышение участия женщин и организаций гражданского общества

- Повысить уровень набора, удержания и продвижения женщин по службе в системе тюрем.
- В сотрудничестве с организациями гражданского общества предоставлять женщинам-заключенным такие услуги, как конфиденциальные консультации специалистов (см. рамку 3).
- Привлекать гражданское общество, особенно женские организации, к участию в реформировании пенитенциарной системы:
  - Обеспечить общественную поддержку реформе пенитенциарной системы, работая в этом направлении с парламентом, гражданским обществом и средствами массовой информации.
  - В сотрудничестве с организациями гражданского общества повышать у сотрудников пенитенциарной системы осведомленность о сути гендерных проблем и готовность к их решению.
  - Создать у организаций гражданского общества потенциал для осуществления мониторинга пенитенциарной системы на предмет учета гендерной концепции.

### Кроме того, в части 5 вы найдете...

- Примеры инспекций и процедур подачи и рассмотрения жалоб с учетом гендерной специфики, а также полезные советы на эту тему.
- Принципы улучшения организации свиданий с заключенными.
- Сохранение уважения к человеческому достоинству в пенитенциарной системе.
- Порядок действий из 12 пунктов по реагированию на заявления о сексуальном нападении в тюрьме и проведению расследования.
- Удовлетворение потребностей беременных женщин и молодых матерей.

### Проблемы и возможности постконфликтного периода

В постконфликтных странах, на фоне других проблем перестройки страны, реформирование пенитенциарной системы нередко отодвигается на задний план. В этой ситуации в процессе реформирования пенитенциарной системы систематическому учету гендерных аспектов нередко не уделяют достаточного внимания и поддержки. В этой связи необходимо обеспечить, чтобы государственные органы осознавали необходимость учета гендерных аспектов в местах лишения свободы.

### Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Тюрьмы могут вызывать у населения страны весьма болезненные ассоциации, связанные с заключением без суда, изнасилованиями, пытками и казнями.
- Возможно, что предыдущая система тюрем не действовала или полностью игнорировала принципы верховенства закона и гендерного равенства. Она могла находиться в веде-

нии полиции или военных в нарушение надлежащей практики в области соблюдения прав человека.

### Возможности для интеграции гендера

- Реформа может предоставить возможность начать все с чистого листа и создать систему, в которой будет меньше злоупотреблений и насилия, больше учета гендерной специфики, и которая будет иметь больше доверия со стороны населения.
- Постконфликтная обстановка может предоставить возможность провести учет кадров с целью установления точного количества и характеристики лиц, указанных в платежных ведомостях системы тюрем, а затем проверку и отсев персонала, замешанного в грубых нарушениях прав человека.

## ? Вопросы по реформированию пенитенциарной системы

Анализ – один из лучших способов определить исходные точки, преимущества и недостатки интеграции гендерной концепции в реформу пенитенциарной системы. Ниже предлагаются некоторые контрольные вопросы по гендерной проблематике, которые могут помочь обеспечить более полный анализ, контроль и мониторинг реформы пенитенциарной системы.

- Действуют ли законодательные, нормативные акты и инструкции, которые учитывают гендерную специфику и предусматривают надлежащие меры в отношении таких проблем, как изнасилования в тюрьмах?
- Созданы ли независимые внешние органы контроля и мониторинга, эффективно осуществляющие мониторинг таких правонарушений, как сексуальные домогательства, дискриминация, изнасилования и другие формы НПП?

## Дополнительная информация

### Ресурсы

Bastick M. **Women in Prison: A Commentary on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. Geneva, Quaker United Nations Office, 2005. URL: <http://www.quono.org/geneva/pdf/humanrights/Commentary-SMR-women-in-prison.pdf>.

OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 199. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict. Part II: Women Deprived of their Freedom. International Committee of the Red Cross, 2004.

Coyle A. **A Human Rights Approach to Prison Management**. London, International Centre for Prison Studies, 2002. URL: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>.

Guidance Notes on Prison Reform. London, International Centre for Prison Studies 2005. URL: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>.

Zweig J.M. et al. **Addressing Sexual Violence in Prisons: A National Snapshot of Approaches and Highlights of Innovative Strategies**. Washington, The Urban Institute, 2006. URL: [http://www.urban.org/UploadedPDF/411367\\_psv\\_programs.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411367_psv_programs.pdf).

### Организации

International Centre for Prison Studies (Международный центр изучения тюрем) – [www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps](http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps)

Penal Reform and Justice Association (Ассоциация за реформу пенитенциарной системы и правосудие) (Индия) – [www.prajaindia.org/prajainaction.html](http://www.prajaindia.org/prajainaction.html)

Penal Reform International – [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Quaker Council for European Affairs (Европейский совет квакеров) – [www.quaker.org/qcea](http://www.quaker.org/qcea)

- Позволяет ли порядок ведения учетной документации делать выводы о методах обращения с различными группами заключенных? Собираются ли статистические данные вразбивку по полу, возрасту и этническому происхождению заключенных? Доступна ли эта информация общественности, средствам массовой информации и органам государственного контроля?
- Обеспечен ли равный доступ к медицинским услугам для заключенных обоего пола? Какие средства обеспечения предусмотрены для поддержания психического и физического здоровья беременных женщин, кормящих матерей и детей?
- Как обеспечивается контакт заключенных обоего пола с их семьями?
- Реализует ли данная система тюрем программы, специально предназначенные для предупреждения проявлений НПП и реагирования на них – например, предоставление услуг пострадавшим от НПП?
- Прошел ли персонал тюрем обучение по гендерным вопросам, в том числе специальное обучение по противодействию сексуальным домогательствам, изнасилованиям и другим формам сексуального насилия?
- Пропорционально ли представлены мужчины и женщины в составе тюремного персонала? Есть ли женщины на руководящих должностях и должностях старших сотрудников? Предпринимаются ли меры для увеличения набора, удержания и повышения женского персонала по службе?
- Привлекается ли гражданское общество к мероприятиям по анализу деятельности тюрем, по разработке нормативных документов для системы тюрем, а также к мероприятиям в области контроля и мониторинга?

1 Coyle A. **A Human Rights Approach to Prison Management**. London, International Centre for Prison Studies, 2002.

2 Yemen Programme Overview. Oxfam. URL: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/yemen/pr\\_ogramme.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/where_we_work/yemen/pr_ogramme.htm).

Stop Prisoner Rape («Прекратим изнасилования заключенных») – [www.spr.org](http://www.spr.org)

Women's Prison Association (Ассоциация женских тюрем) – [www.wpaonline.org](http://www.wpaonline.org)

### 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 подготовила Анна Корнеева (МУНИУЖ ООН) по материалам части 5 (автор – International Centre for Prison Studies).

# Гендер и пограничный контроль

Анжела Макэй





# Гендер и пограничный контроль

Анжела Макэй



## Об авторе

Анжела Макэй - независимый консультант; в сферу ее интересов входит конфликтология, а также проблемы гендера, прав человека и торговли людьми. До июня 2007 года она работала в составе группы реализации проектов Международного центра по развитию миграционной политики, в задачу которой входило определение и разработка учебных материалов для Учебного центра пограничной полиции Косово. Ранее, в качестве директора Отдела программ Центра миротворчества им. Пирсона (Канада), она разработала первые учебные материалы по теме «Гендер и миротворчество» для Департамента ООН по миротворческим операциям и осуществила их проверку на практике. В 2002 году Анжела Макэй работала в должности начальника Управления по гендерным вопросам в составе Миссии ООН по делам временной администрации в Косово. Кроме того, она разработала и внедрила программу обучения по противодействию торговле людьми для Международной организации по вопросам миграции в Македонии и Косово.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценную помощь в разработке вариантов данной части пособия: Марте Л. Коттэм, Ванессе Фарр, Вернеру Фашигу, Герману Фюртмюллеру, Марселин Л. Томпсон и МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и пограничный контроль» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP, Michael Probst, 2007.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляет собой пограничный контроль?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?</b>	<b>2</b>
3.1. Предупреждение и выявление случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов . . . . .	3
3.2. Защита и укрепление прав человека . . . . .	3
3.3. Репрезентативность кадрового состава институтов пограничного контроля. . . . .	4
3.4. Укрепление местной инициативы, гражданский контроль и сотрудничество. . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля</b>	<b>6</b>
4.1. Повышение уровня предупреждения и выявления случаев торговли людьми . . . . .	6
4.2. Усиление защиты и укрепления прав человека . . . . .	9
4.3. Повышение репрезентативности кадрового состава институтов пограничного контроля . . . . .	11
4.4. Усиление контроля со стороны гражданского общества. . . . .	13
<b>5. Интеграция гендера в систему пограничного контроля в конкретных условиях</b>	<b>14</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	14
5.2. Переходные страны . . . . .	15
5.3. Развивающиеся страны . . . . .	16
5.4. Развитые страны . . . . .	17
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>18</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>19</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ЕСП</b>	Европейская сеть женщин в полиции
<b>МОМ</b>	Международная организация по вопросам миграции
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>МЦРМП</b>	Международный центр по развитию миграционной политики
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НАФТА</b>	Североамериканское соглашение о свободной торговле
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УЦППК</b>	Учебный центр пограничной полиции Косово
<b>ЮНОДК</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности
<b>ЭКОВАС</b>	Экономическое сообщество западноафриканских государств
<b>СЕСІ</b>	Центр Юго-восточной европейской инициативы по сотрудничеству

# Гендер и пограничный контроль

## 1 Введение

*«Эффективные и единые службы пограничного контроля имеют важное значение для обеспечения охраны и безопасности граждан, укрепления региональной стабильности и содействия торговле и развитию».*

*«OECD DAC Handbook» (Справочник КПР ОЭСР по реформированию системы безопасности)<sup>1</sup>*

Эффективно организованный пограничный контроль обеспечивает беспрепятственное перемещение людей, товаров и услуг, тем самым способствуя развитию экономики и повышению уровня безопасности человека. Активная деятельность пограничных служб по предупреждению, обнаружению и расследованию правонарушений служит сдерживающим фактором для преступной деятельности, а международные меры по пресечению трансграничной преступности способствуют укреплению регионального сотрудничества.

Данная часть пособия посвящена вопросам реформирования служб пограничного контроля, а также анализу различных последствий трансграничных операций для жизни женщин, мужчин, юношей и девушек. Она охватывает все разнообразие функций пограничного контроля (таможенный контроль, иммиграционный контроль и правоприменение) и демонстрирует оперативные преимущества, которые обеспечивает последовательный учет гендерной концепции в нормативных документах, инструкциях и практике пограничного контроля.

Данная часть пособия задумана как введение в основные вопросы учета гендера в деятельности пограничных служб и рассчитана на должностных лиц правительств (включая правительства стран-доноров), а также на сотрудников международных и региональных организаций (таких, как ООН, ОБСЕ, МОМ и ЕС), ответственных за разработку политики и программ пограничного контроля. Она будет полезной также для парламентариев, организаций гражданского общества, преподавателей и исследователей, работающих в области пограничного контроля и (или) гендерной проблематики.

**Настоящая часть включает следующие разделы:**

- Введение в концепцию учета гендера в системе пограничного контроля.
- Преимущества интеграции гендера с точки зрения укрепления системы пограничного контроля.
- Меры по интеграции гендера в систему пограничного контроля.
- Анализ конкретных проблем интеграции гендера в систему пограничного контроля в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

Данная часть пособия представляет собой справочник по формированию политики и программ служб пограничного контроля с учетом гендерной специфики. Это один из первых справочников по вопросам интеграции гендера в систему пограничного контроля, который включает также анализ конкретных случаев, полезные советы и примеры, почерпнутые из других областей правоохранительной деятельности, которые можно, с соответствующими поправками, применять в условиях конкретных систем пограничного контроля. Многие положения иллюстрируются примерами из Косово, что связано не только с личным опытом автора, работавшего в Косово, но и с тем значением, которое придается в этом крае вопросам реформирования сектора безопасности.

## 2 Что представляет собой пограничный контроль?

Пограничный контроль связан с управлением государственной границей. Хотя смысловое наполнение термина «пограничный контроль» в разных странах может быть различным в зависимости от конкретных условий данной страны, обычно он обозначает ряд правил, методов и инструкций, регулирующих различные виды трансграничной деятельности и перемещений через определенные приграничные районы или зоны<sup>2</sup>. Границы могут быть самыми разными: от уединенных участков до оживленных зон, через которые ежедневно следуют тысячи людей и тонны грузов. Реформа пограничного контроля, как компонент общего процесса реформирования сектора безопасности, представляет собой особую проблему, и не в последнюю очередь – в виду необходимости найти точный баланс между мерами предупреждения нелегального проникновения в страну и содействием осуществлению законной торговли и перемещению трудовых ресурсов.

К основным субъектам, ответственным за контроль над перемещением людей и товаров через границу, относятся пограничная стража, иммиграционная служба и таможенная служба. В общем случае, их зоны ответственности распределяются следующим образом:

**Пограничная стража** обычно подчинена гражданским или полувоенным органам охраны порядка. В ее задачу входит предупреждение незаконной трансграничной деятельности, выявление угроз национальной безопасности посредством наблюдения за сухопутными и морскими границами страны, а также проверка людей и транспортных средств на специально выделенных пунктах перехода через границу<sup>3</sup>.

**Иммиграционная служба** отвечает за принятие мер по соблюдению ограничений на въезд и выезд из страны, проверку проездных документов, выявление и расследование преступной деятельности, а также оказание помощи тем, кто нуждается в защите.

**Таможенная служба и служба сбора налогов/акцизных налогов** относится к фискальным службам. Обычно ее задача связана с регулированием перемещения товаров через границы. В ее функции входит содействие процессу торговли при одновременном обеспечении соблюдения установленных государством ограничений на воз и вывоз товаров, соблюдение тарифной политики и режима торговых налогов, а также защита здоровья людей, животных и растений.

В развитых странах задача контроля над перемещением людей через границу обычно поручается министерству внутренних дел. Во время вооруженного конфликта или беспорядков регионального масштаба, когда основное внимание уделяется задаче сдерживания граждан и защите государственных границ от несанкционированного проникновения враждебных элементов, гражданским ведомствам нередко отводится вторичная роль. Во многих постконфликтных и переходных странах службы пограничного контроля могут еще сохранять такое наследие прошлого, как несоразмерно повышенное внимание к пограничному контролю как к функции обеспечения безопасности/обороны страны.

#### Общие проблемы пограничного контроля:

- Протяженные неохранные участки границы, уязвимые для проникновения людей и транспортных средств.
- Преступность в приграничных районах (например, проституция, торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов и терроризм).
- Коррупция.
- Недоверие к службам охраны границы со стороны общества.
- Социальная и экономическая маргинализация приграничных районов.

Для решения этих проблем может быть предпринят ряд различных реформ: например, заключение региональных договоров о пограничном контроле (таких, как Шенгенский договор между государствами-членами ЕС), учреждение независимой организации по охране границы или наращивание потенциала по выявлению жертв торговли людьми. Характер и масштабы реформирования системы пограничного контроля определяются историческим контекстом, а также преобладающими задачами в области безопасности, географическими особенностями и наличием ресурсов. Мотивом к реформированию системы пограничного контроля может служить ряд факторов, в том числе:

- Необходимость единого подхода к визовой политике, политике в области предоставления политического убежищ и приема мигрантов.
- Демаркация ранее оспаривавшихся границ.
- Подготовка к вступлению в политические или экономические группы (например, в ЕС или ЭКОВАС).
- Внесение вклада в обеспечение региональной безопасности к выгоде собственной страны.
- Повышение уровня помощи со стороны финансовых институтов.
- Развитие инфраструктуры и нормативной базы.

Свойственное реформе пограничного контроля многообразие задач и зон ответственности, а также широкий ряд национальных и международных ведомств и интересов, которые с ней связаны, требует применения комплексного подхода. Создание открытых, надежно охраняемых и безопасных границ невозможно без реализации сложных и тонких решений.

## 3 Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?

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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>4</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

Интеграция гендера в реформирование системы пограничного контроля повышает оперативную эффективность последней за счет следующих факторов:

- Повышение уровня предупреждения и выявления случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов.
- Усиление защиты и соблюдения прав человека.
- Повышение репрезентативности институтов пограничного контроля.
- Укрепление местной инициативы, контроля и сотрудничества со стороны местного населения.

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

Интеграция гендера в систему пограничного контроля необходима с точки зрения соблюдения международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Протокол Организации Объединенных Наций о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.).
- Конвенция об ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 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».

### 3.1. Предупреждение и выявление случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов

Эффективный пограничный контроль, способный предупредить и выявлять случаи торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, чрезвычайно важен и как фактор сдерживания, и как основное звено в системе судебного преследования местной, региональной и международной преступности. По расчетам Международной организации труда, во всем мире ежегодно 2,45 млн. человек становятся жертвами торговли людьми с целью принудительного их использования в качестве рабочей силы<sup>5</sup>. Общемировой годовой доход от торговли людьми в настоящее время оценивается в 44 миллиарда долларов США<sup>6</sup>. Как только организованной преступности, связанной с торговлей людьми, удастся захватить небольшой плацдарм в том или ином государстве или регионе, она неизбежно разрастается в кратчайшие сроки и становится опасной угрозой стабильности соответствующих стран. К основным последствиям ее деятельности относятся:

- **Рост насилия между организованными преступными группировками в борьбе за свою долю на существующих рынках труда и сексуальных услуг:** При удалении жертв торговли людьми с нелегальных рынков труда и коммерческого секса или в ходе внедрения их на эти рынки между торговцами людьми и местной преступностью могут возникать войны за передел сфер влияния в этих чрезвычайно прибыльных видах бизнеса, основанного на эксплуатации.
- **Рост масштаба и видов организованной преступности:** Организованная торговля людьми никогда не существует сама по себе. Обосновавшись, сети торговцев людьми быстро диверсифицируют свою деятельность и устанавливают взаимовыгодные связи с действующими организованными преступными группами террористов, наркоторговцев и контрабандистов оружия.
- **Дестабилизация экономики в результате усиленного отмывания денег:** Высокая прибыльность торговли людьми немедленно способствует появлению изощренных способов отмывания денег внутри страны и в международном масштабе, что чревато подрывом ситуации на финансовом и коммерческом рынках и может спровоцировать дестабилизацию экономики.
- **Рост коррупции в государственном секторе:** Многоуровневая структура торговли людьми и нелегального ввоза мигрантов создает богатый выбор возможностей для подкупа чиновников различных ведомств, а ежедневные потоки наличности, возникающие в процессе этой деятельности, столь велики, что могут сорвать все предпринимаемые правоохранительными органами меры по борьбе с коррупцией.
- **Политическая коррупция и покупка политического влияния:** Аналогичным образом, накопленные в результате этой преступной деятельности финансовые средства могут дать преступникам возможность покупать политическое влияние и тем самым коррумпируют политическую систему в собственных интересах.
- **Дестабилизация зарубежных инвестиций в экономику страны:** Организованная незаконная торговля, вызывающая эндемию отмывания денег, коррупцию государственного сектора с последующей утратой доверия к основам экономической системы страны, может отрицательно сказаться на стратегии внешних инвестиций со стороны крупных международных конгломератов<sup>7</sup>.

Для торговли людьми характерна «гендерная дифференцированность». Цели торговли людьми бывают различными

как в разных регионах, так и на территории одного региона, тогда как торговля женщинами и девушками ведется, преимущественно, с целью сексуальной эксплуатации и эксплуатации в качестве домашней прислуги. Особому риску стать жертвами торговли людьми подвергаются трудовые мигрантки, особенно если они находятся без сопровождения, малообразованны, лишены средств к существованию и не знакомы с тактикой торговцев людьми. Как правило, у женщин часто отсутствуют личные проездные документы (для оформления которых может потребоваться согласие со стороны семьи). Женщины, путешествующие без личных документов, являются нелегальными мигрантами по определению и часто становятся жертвами эксплуатации. Мужчины и юноши также становятся жертвами торговли людьми; их, главным образом, используют для подневольного труда и рабства в сельском хозяйстве, строительстве и в промышленном производстве. Например, известны случаи, когда в Западной Африке пограничники за взятки позволяли торговцам людьми переправлять через границу большие партии юношей, предназначенных для продажи в рабство<sup>8</sup>. Применение на границах процедур, учитывающих гендерную специфику, не только способствует выявлению жертв торговли людьми; эта мера также необходима для защиты прав жертв торговли людьми и нелегально возимых мигрантов.

### 3.2. Защита и укрепление прав человека

*«Притеснения и поборы с путешественников и торговцев стали частью ежедневной реальности в приграничных районах».*

*Международная кризисная группа о Центральной Азии<sup>9</sup>*

Методы обращения на границе со всеми людьми (включая жертв торговли людьми и нелегально ввозимых мигрантов, а также лиц, ищущих политического убежища и беженцев) должны предусматривать защиту и уважение их прав человека. Население испытывает доверие к сотрудникам пограничных служб, если последние соблюдают права человека. Такое доверие способствует повышению потока людей, товаров и услуг, что, в свою очередь, содействует развитию экономики и укреплению безопасности человека. Кроме того доверительные отношения с приграничным населением повышает потенциал пограничных служб в плане предупреждения и выявления преступлений.

На пограничных переходах могут иметь место, в частности, следующие **нарушения прав человека:**

- Отказ в праве ходатайствовать о получении политического убежища или статуса беженца.
- Дискриминационная практика расового или этнического профайлинга.
- Вымогательство взяток у лиц, ведущих трансграничную торговлю. *Например, в Таджикистане, когда сотрудники пограничных служб начинают вымогать взятки у мужчин-торговцев, бремя торговой и рыночной деятельности перекладывается на женщин, детей и стариков, которые, как считается, меньше рискуют подвергнуться физическому насилию. Крупные наркоторговцы используют женщин в качестве курьеров, надеясь, что те привлекают меньше внимания сотрудников пограничных контрольно-пропускных пунктов<sup>10</sup>.*
- Отказ в пропуске через границу или контрольно-пропускной пункт лицам, нуждающимся в медицинской помощи. *Правозащитная организация «Международная амнистия» сообщает о случаях, когда палестинским женщинам приходилось рожать прямо на земле,*

на задних сидениях такси или в машине своей семьи, потому что израильские военные затягивали проверку их благонадежности на границу, устраивали обыски или отказывались дать отдельным людям и машинам скорой помощи разрешение на пересечение пограничного контрольно-пропускного пункта<sup>11</sup>.

- Сексуальные домогательства и дискриминация на почве половой принадлежности или сексуальной ориентации.
- Физическое насилие, включая избивание и пытки.
- Сексуальная эксплуатация, когда от людей требуют секса в обмен на разрешение пересечь границу, на предоставление статуса беженца или на выдачу юридических документов<sup>12</sup>.
- Изнасилование и другие формы сексуальных надругательств, например: *насилие на границе между США и Мексикой – в основном, в отношении мексиканских женщин<sup>13</sup>; изнасилование женщин и девушек на границе между Косово и Албанией<sup>14</sup>; принуждение женщин сотрудниками пограничных служб смотреть порнографические видеофильмы (на границе между Бирмой и Таиландом)<sup>15</sup>; предполагаемое нападение на мужчину из Бангладеш и его сексуальное унижение индийскими пограничниками на границе с Индией<sup>16</sup>.*
- Принуждение к занятию проституцией в приграничных районах.

Нарушения прав человека, которым подвергаются на границах мужчины и женщины, могут быть различными (см. рамку 1). В регионах с высоким уровнем напряженности или опасности террористической деятельности мужчин и юношей обычно чаще, чем женщин, могут задерживать или не пропускать через границу. После террористического акта 11 сентября 2001 года на некоторых границах мужчины (а также и женщины) средне-восточного или арабского происхождения во все возрастающей степени подвергались расовой дискриминации. Женщины, мужчины, девушки и юноши особенно уязвимы с точки зрения злоупотреблений, когда у них не оказывается при себе удостоверений личности. Документы у них могут отсутствовать по таким причинам, как бедность или отсутствие соответствующих государственных служб в период вооруженного конфликта. Кроме того, документы могли быть уничтожены, украдены или остались у родственников-мужчин или иных лиц, которые стремились таким образом ограничить возможности передвижения данного человека. Беременных женщин могут не пропускать через границу из

опасения, что они потребуют предоставления им услуг здравоохранения и социального обеспечения. Через границу могут не пропускать матерей без документов, подтверждающих гражданство их детей, на том основании, что определяющим фактором гражданства является документ об отцовстве.

Возможность насилия на границах нередко особенно высока в период кризисов, когда происходят массовые перемещения населения. Большинство беженцев составляют женщины, дети и пожилые люди, которые, в отсутствие взрослых мужчин, особенно уязвимы с точки зрения дискриминации и злоупотреблений. При попытке перехода через границу в поисках безопасного убежища женщины могут стать жертвами издевательств со стороны пограничной охраны. Когда они оказываются на новом месте, боязнь депортации или ареста в результате действий коррумпированных властей может снизить их готовность сообщать о преступной деятельности или актах насилия. Во время конфликта или сразу после него женщины, которые передвигаются вместе с незаконными вооруженными формированиями или с возвращающимися домой военными, нередко оказываются в ситуации, когда их не пропускают через границу или не дают возможности вернуться домой.

Учет гендерной специфики службами пограничного контроля снижает возможность злоупотреблений, повышает степень соблюдения прав женщин, мужчин и детей и укрепляет репутацию пограничного контроля как службы, соблюдающей справедливость и равноправие по отношению к людям.

### 3.3. Репрезентативность кадрового состава институтов пограничного контроля

В настоящее время женщины крайне недостаточно представлены в рядах сотрудников пограничной охраны, таможни и иммиграционной службы. Хотя такую статистику найти нелегко, известно, что женщины составляют 7,5% персонала пограничной полиции Косово<sup>19</sup> и 5,4% личного состава Таможенной службы и сил охраны границ США<sup>20</sup>. Это примерно половина от доли женщин в составе других органов охраны порядка: например, в полиции Косово женщины составляют 14%, а в полиции США – 13-14%<sup>21</sup>.

#### Рамка 1

#### Должностные лица службы пограничного контроля препятствуют реализации Протоколов ЭКОВАС о свободном перемещении людей и товаров в Западной Африке<sup>17</sup>

Фонд CLEEN (базирующаяся в Нигерии НПО) провел мониторинг деятельности должностных лиц правоохранительных органов на девяти официально установленных границах между Бенином, Ганой, Нигерией и Того на предмет выявления препятствий на пути полной реализации Протоколов ЭКОВАС о свободном перемещении людей и товаров. В рамках проекта был проведен опрос коммерсантов и других граждан для сбора информации о видах, масштабе и местах совершения злоупотреблений со стороны сотрудников служб пограничного контроля. На основе результатов исследования фонд рекомендовал ряд практических мер, которые могли бы принять ЭКОВАС и страны-члены этой организации в целях обеспечения соблюдения положений протоколов.

*«Истории о том, что приходится терпеть гражданам Западной Африки от сотрудников служб безопасности на границах, везде одинаковы: речь идет о притеснениях, вымогательстве, грубости, угрозах депортации и наносящих немалый ущерб задержках перемещения грузов через границу, которые иногда длятся неделями из-за бесчисленного количества контрольно-пропускных пунктов на приграничных дорогах, на многих из которых работают должностные лица без соответствующих полномочий. Предварительное исследование, проведенное на нигерийской стороне границы между Ниге-*

*рией и Бенином показало, что в радиусе 10 км от пограничного перехода устроены контрольно-пропускные пункты и дорожные посты 25 различных служб безопасности. Из них лишь примерно пять «контрольно-пропускных пунктов безопасности» можно охарактеризовать как законные и необходимые для обеспечения безопасности границ»<sup>18</sup>.*

Анкета классифицировала опрошиваемых по следующим социально-демографическим категориям: пол, род занятий, образование и страна происхождения. Из 758 человек, представивших достаточные с точки зрения анкеты ответы, 67,4% были мужчины и 32,6% - женщины. Хотя доля респондентов-мужчин оказалась выше доли женщин, полевые наблюдения показали тенденцию к увеличению числа женщин, перемещающихся через эти границы, так как цель их миграции – выживание. Из всех путешествующих, 48% сообщили о том или ином уровне притеснений со стороны пограничной охраны – от значительных по времени задержек на пунктах перехода до требований оплаты, объявлений об обнаружении фальшивых документов или попыток затеять ссору в поисках возможности потребовать взятку. Дальнейшие наблюдения показали, что женщины особенно рискуют стать жертвой злоупотреблений со стороны сотрудников служб пограничного контроля.

## Рамка 2

Проект реконструкции пограничного перехода Душанбе-Кыргызстан<sup>23</sup>

Цель проекта – содействовать развитию региональной торговли и экономическому росту посредством реконструкции участка региональной дорожной сети в Центральной Азии, который непосредственно связывает столицу Таджикистана Душанбе с Республикой Кыргызстан. Ожидается также, что этот проект благотворно скажется на положении женщин, повысив их доступ к основным видам услуг, таких как образование и здравоохранение, а также доступ к городам, повышая тем самым возможность сбыта их продукции и перспективы занятости. Еще одна прямая выгода, связанная с данным проектом, состоит в принятии комплексного подхода на уровне местных общин к мерам профилактики распространения ВИЧ/СПИД, которые будут применяться в период сезонной миграции мужчин, когда для местных женщин возрастает риск заразиться ВИЧ и другими инфекциями, распространяемыми половым путем.

Министерство транспорта, в сотрудничестве с местными администрациями, женскими ассоциациями и НПО, будет осуществлять мониторинг воздействия этого проекта на положение женщин. Кроме того, Министерство транспорта обеспечит участие женщин в процессе реализации проекта, будет поощрять тех подрядчиков, которые предоставляют работу женщинам на условиях равной оплаты с мужчинами и обеспечивают безопасные условия труда мужчинам и женщинам.

Национальный центр женщин-полицейских США выделяет шесть видов преимуществ, которые получают ведомства, обеспечивающие повышенный набор и удержание женщин на службе (применимых и к службам пограничного контроля)<sup>22</sup>:

- Доказано, что по уровню квалификации женщины в этих службах ни в чем не уступают коллегам-мужчинам.
- Женский персонал менее склонен к чрезмерному применению силы.
- Женский персонал может способствовать применению мер реагирования с подключением местной общественности.
- Увеличение доли женского персонала повышает качество мер реагирования правоохранительных органов на насилие в отношении женщин.
- Увеличение доли женского персонала способствует снижению уровня проблем, связанных с дискриминацией по половому признаку и сексуальными домогательствами.
- Присутствие женщин может привести к таким изменениям в принципах работы, которые будут иметь благотворные последствия для всех сотрудников.

В некоторых ситуациях наличие сотрудников женского пола может быть ключевым фактором обеспечения безопасности на границе, так как повышает эффективность выявления и расследования правонарушений. Например, женщины необходимы для личного досмотра лиц, накрытых чадрой, поскольку под такой одеждой могут скрываться мужчины, пытающиеся нелегально пересечь границу, или для того, чтобы выяснить, не скрыты ли под такой одеждой запрещенные к провозу товары. Сотрудники женского пола также могут быстрее, чем мужчины, выявить женщин, ставших жертвами торговли людьми; необходимо, чтобы опрос таких жертв также производили женщины.

Кроме того, эффективность работы органов пограничного контроля повышается, если личный состав сотрудников этих институтов представляет и отражает состав того общества, которому они призваны служить – с точки зрения половой, этнической, языковой и религиозной принадлежности. Отсутствие женщин в рядах служб пограничного контроля ведет к снижению уровня их легитимности. Местное население и проезжие, особенно женщины, склонны менее доверять службе, состоящей исключительно из мужчин, или работать с ней. Наличие женского персонала способствует «нормализации» обстановки на границе, может сыграть заметную роль в разрядке возможной конфликтной ситуации, а также привнести в деятельность пограничной службы альтернативные навыки, взгляды и опыт.

### 3.4. Укрепление местной инициативы, гражданский контроль и сотрудничество

Участие организаций гражданского общества (ОГО), в том числе женских организаций, в реформировании служб пограничного контроля может способствовать укреплению местной инициативы и гражданского контроля, а также стать источником экспертных знаний по вопросам обеспечения безопасности границ. Женские организации и другие организации местной общественности могут служить связующим звеном между местными общинами и руководством пограничных служб. С одной стороны, они могут доносить до последнего информацию о потребностях и проблемах отдельных лиц и сообщество в области безопасности, а с другой – повышать осведомленность населения об инициативах, предпринимаемых в рамках реформы (см. рамку 2). ОГО (в том числе женские организации, имеющие опыт в области предупреждения и документального оформления случаев насилия на гендерной почве), могут внести ценный вклад в развитие методов официального контроля.

Несмотря на то, что пограничный контроль относится к прерогативам государства, женские организации и другие НПО, молодежные, религиозные, профессиональные или сельскохозяйственные организации и ассоциации могут стать ценным ресурсом для пограничных служб. При наличии уважительной, способствующей сотрудничеству обстановки, женские организации могут обеспечить доступ к чрезвычайно важной секретной информации с мест, касающейся преступной деятельности – особенно проституции и торговли людьми. Они могут предоставить консультации в отношении учета гендерной специфики в деятельности пограничных служб, а также программы гендерного обучения на темы от общих принципов учета гендерной специфики и порядка действий при опросе жертв торговли людьми до организации механизмов приема и рассмотрения жалоб в отношении сексуальных домогательств и дискриминации. Женские организации представляют собой ключевое звено системы перенаправления жертв торговли людьми, которое может обеспечивать и дополнительные меры поддержки, такие как юридические консультации, психологическая помощь и предоставление убежищ.

## 4 Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля

В то время, как вопросам интеграции гендера в реформу пограничных сил уделяется значительное внимание, объем документально оформленной информации по надлежащей практике в рамках реформирования служб пограничного контроля не очень велик.

См. «Гендер и реформирование полицейских сил»

Настоящий раздел представляет собой первую попытку предложить практическую стратегию, направленную на повышение эффективности пограничного контроля за счет усиления внимания к гендерным аспектам. Поскольку условия, в которых действуют службы пограничного контроля, не одинаковы, предлагаемые здесь стратегии следует применять с соответствующими поправками. Информацию и полезные советы по реформированию системы пограничного контроля в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах можно найти в разделе 5.

### 4.1. Повышение уровня предупреждения и выявления случаев торговли людьми

В борьбе с торговлей людьми службы пограничного контроля сталкиваются с дилеммой. С одной стороны правоприменение требует мер, направленных на снижение масштабов торговли людьми и на преследование преступников. В то же время ожидается, что после обнаружения факта преступления основное внимание будет уделяться жертвам. Обеспечение тонкого, но важного баланса между вниманием к потребностям жертв торговли людьми и необходимостью осуществления правоохранительной деятельности требует серьезного сотрудничества с другими государственными институтами и с различными негосударственными субъектами.

#### Ключевые элементы эффективного предупреждения торговли людьми и реагирования на такие преступления силами пограничного контроля:

- Тщательное наблюдение за людьми на пограничных переходах и проведение проверок на основе заранее полученной информации.
- Умение распознавать и выявлять признаки торговли людьми.
- Чуткое отношение к жертвам торговли людьми: учет их уязвимостей, сопротивления и потребностей.
- Знание постоянно действующих инструкций по порядку перенаправления жертв и проведения следствия.
- Сотрудничество с женскими организациями и другими НПО по оказанию услуг жертвам.
- Целенаправленный сбор, анализ и распространение данных о торговле людьми.
- Сотрудничество с общественными группами приграничного населения и обмен секретной информацией.
- Сотрудничество с коммунальной полицией и другими полицейскими службами.
- Знание тенденций в области торговли людьми, схем, тактики, маршрутов и методов, применяемых торговцами людьми.

### Нормативные документы, порядок действий и инструкции, составленные с учетом гендерных аспектов

Нормативные документы, порядок действий и инструкции служб пограничного контроля, связанные с противодействием торговле людьми, нередко отражают стереотипные подходы к проблеме и непонимание того факта, что последствия для женщин, мужчин, юношей и девушек, пострадавших от торговли людьми, различны. Женщин, ставших жертвами торговли людьми, нередко считают проститутками. Жертв мужского пола часто не выявляют по причине неведения о существовании торговли мужчинами и юношами, а также из-за стереотипного представления о независимости и мобильности мужчин. Детей не выявляют из-за стандартных предположений в отношении сопровождающих их взрослых. Выявление жертв – это сложная и требующая времени процедура, которая отнимает значительные ресурсы сотрудников пограничного контроля. Принятие нормативных документов, порядка действий и инструкций, которые учитывали бы гендерные аспекты, может облегчить процесс выявления жертв и обеспечить безопасность жертв торговли людьми.

Помимо национальной политики в этой области, региональные подходы к противодействию торговле людьми могут включать совместные программы обучения, проведение совместных операций и другие формы практического сотрудничества, включая обмен передовым опытом<sup>24</sup>.

#### ! Полезные советы по разработке нормативных документов, порядка действий и инструкций с учетом гендерных аспектов

- Необходимо провести отдельную проверку и пересмотр процедур, применяемых для выявления, опроса жертв и проведения расследования. Каждый из этих этапов может иметь различные последствия – в зависимости от конкретных обстоятельств, в которых оказалась та или иная жертва торговли людьми. Например, процесс выявления жертвы может затянуться в зависимости от состояния психического и физического здоровья человека, его готовности разговаривать с сотрудниками пограничных служб или его ответа на предложение взять некоторое время «на обдумывание».
- Необходимо сосредоточить внимание на выявлении жертвы как на основной задаче, предвещающей расследование и перенаправление жертвы. Первичное расследование, начатое первыми сотрудниками, работавшими с жертвой после ее обнаружения, нужно тщательно довести до конца. Вряд ли их квалификации достаточно для тщательного проведения опроса. Их обязанность состоит, скорее, в том, чтобы обеспечить безопасность и хорошее самочувствие подозреваемой жертвы, а также перенаправить ее в соответствующие службы поддержки и специализированные следственные подразделения.
- Для достижения результата, который учитывал бы потребности жертвы и соответствовал требованиям правоохранительных органов, существенно необходимо участие опытных экспертов-дознавателей (возможно, из специализированного подразделения по борьбе с торговлей людьми) (см. рамку 4).
- Следует провести проверку порядка действий и инструкций совместно с партнерами, особенно с органами опеки над детьми и органами социального обеспечения, правоохранительными органами, женскими организациями и группами бывших жертв (там, где они действуют).



## Рамка 3

## Полезные советы: учет гендерной специфики

**Женщины**

Женщины, попавшие в руки торговцев людьми, могут путешествовать в одиночку или группами – как в сопровождении торговцев людьми, так и без них. Независимо от конкретных обстоятельств, они находятся в положении жертв и подвергаются эксплуатации того или иного рода. Их поведение может быть непредсказуемым под влиянием таких чувств, как страх, ощущение вины, стыд, гнев и облегчение, однако есть меры, которые рекомендуется применять во всех ситуациях.

- Вряд ли женщина, ставшая жертвой торговли людьми, станет отвечать на вопросы следователей-мужчин. И хотя нет никаких гарантий, что следователю женского пола удастся добиться большего, намного предпочтительнее, чтобы такие опросы проводили женщины, особенно с учетом чувства безопасности, которое возникает при этом у жертвы.
- На протяжении всего опроса рядом должна находиться еще одна женщина – в качестве свидетеля. Если других женщин в составе пограничной службы нет (или они в данный момент не работают), в качестве наблюдателя можно пригласить представительницу от знакомой или вызывающей доверие НПО или женской организации. Это возможно лишь в том случае, если сотрудники пограничного контроля пользуются доверием, а обстановка не является угрожающей.
- Необходимо изолировать жертву от торговца людьми.
- Личный досмотр жертвы и ее имущества должен проводить сотрудник женского пола.
- Необходимо немедленно связаться с женскими организациями и адвокатами, оказывающими помощь жертвам.
- Необходимо обеспечить удовлетворение физических и медицинских потребностей жертвы.

**Мужчины**

Сотрудникам пограничного контроля необходимо пересмотреть широко распространенные представления о силе, авторитете и независимости мужчин. Мужчины, особенно те, кого переправляют в целях сексуальной эксплуатации, страдают от чрезвычайно сильного чувства стыда и унижения. Основной мотивацией мужчин, ставших жертвами торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, уплаты долга или для других форм рабства, нередко является заработок на содержание семьи. После

того, как их обнаружат, они испытывают чувство личного поражения и отчаяния от того, что более не смогут исполнять роль кормильца.

- Реакция мужчин зависит от конкретных обстоятельств, в которых они оказались в руках торговцев людьми, однако они могут с неохотой отвечать на вопросы дознавателей-мужчин.
- Дознавателям-мужчинам может быть не просто увидеть «жертв» в таких людях. В подобных случаях стоит обдумать возможность поручения такой работы дознавателям-женщинам в присутствии наблюдателя-мужчины.
- Необходимо изолировать жертву от торговца людьми.
- Необходимо немедленно связаться с женскими организациями и адвокатами, оказывающими помощь жертвам (услуги и убежища для мужчин существуют редко, а чаще всего отсутствуют).
- Необходимо обеспечить удовлетворение физических и медицинских потребностей жертвы.

**Дети**

Торговля мальчиками и девочками осуществляется в разных целях. Девочек чаще доставляют в целях сексуальной эксплуатации, тогда как мальчиков в большинстве случаев ждет принудительный труд. При работе с ними основное внимание следует обращать на чувство страха перед взрослыми и недоверия к ним, которое характерно и для тех, и для других.

- Необходимо немедленно связаться с адвокатами служб социальной помощи детям, которые должны присутствовать на всех дальнейших следственных мероприятиях и опросах, причем проводить последние надлежит квалифицированным специалистам.
- Опросы следует проводить в особых, специально предназначенных для детей «безопасных» помещениях.
- До начала опроса следует обеспечить доступ к любым лечебным мероприятиям или медицинской помощи, в которых нуждается ребенок; дознавателю также следует выяснить, не голоден ли ребенок, не хочет ли он пить, не нужно ли ему в туалет и не хочет ли он спать. Во всех случаях прежде, чем приступать к допросу, следует побеспокоиться об удовлетворении всех потребностей ребенка.

**Механизмы межведомственного подхода**

Разработка совместных нормативных документов, планов и инструкций обеспечивает единый и комплексный подход к борьбе с торговлей людьми. Обычно за разработку рабочих связей между различными институтами и за определение оперативных сотрудников, которым надлежит принимать участие в этой деятельности, отвечает министерство внутренних дел/общественной безопасности. Следует, чтобы помимо институтов пограничного контроля, в мероприятиях по борьбе с торговлей людьми участвовали следующие ведомства: специализированные подразделения полиции, медицинские эксперты/судмедэксперты, службы опеки над детьми, организации по защите женщин, службы социально-психологической помощи, организации по оказанию помощи жертвам, адвокаты по делам жертв, службы по оказанию правовой помощи и частный сектор (например, транспортные и туристические компании).

**Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне** могут обеспечить совместную инфраструктуру, с помощью которой государственные ведомства будут выполнять свои обязанности по защите и соблюдению прав человека жертв торговли людьми, координируя эту деятельность с субъектами гражданского общества<sup>26</sup>. В тех случаях, когда механизмы перенаправления жертв торговли людьми планируются совместно в качестве инструментов практической деятельности, они определяют роли, зоны ответственности, принципы сотрудничества и инструкции (включая постоянно действующие инструкции по пере-

направлению жертв торговли людьми) для государственных институтов и субъектов гражданского общества. В рамке 5 представлен пример анкеты, составленной для полиции в качестве одного из средств анализа ситуации; эту анкету можно модифицировать для служб пограничного контроля.

Другим ключевым институциональным механизмом является **систематический сбор данных**. Предупреждение случаев торговли людьми и эффективное реагирование на них зависит от своевременного, систематического сбора данных и от распространения надежных данных; а пограничные переходы являются чрезвычайно важными пунктами для сбора и использования данных<sup>28</sup>.

**Полезные советы для улучшения сбора данных**

- Следует, чтобы мероприятия реформы предусматривали организацию и поддержание работы централизованных пунктов регистрации информации на пограничных переходах.
- Как минимум, информация должна собираться вразбивку по полу, возрасту, месту назначения и цели путешествия жертв.
- Обеспечить, чтобы при обмене и использовании информации учитывались права соответствующей жертвы на конфиденциальность личной информации.

## Рамка 4

Десять основных принципов опроса жертв торговли людьми с соблюдением необходимой осторожности и этических норм<sup>25</sup>**1. Не навредить**

К каждой женщине, мужчине или ребенку, а также к ситуации следует относиться так, как если бы возможность причинения этим лицам вреда была максимальной – пока не появятся доказательства, свидетельствующие об обратном. В случаях, когда опрос жертвы торговли людьми может усугубить ее положение в краткосрочной или долгосрочной перспективе, никакого опроса предпринимать не следует.

**2. Изучить опрашиваемого и оценить риски**

Перед тем, как приступать к опросу, изучите все риски, связанные с торговлей людьми, и дело каждой жертвы.

**3. Подготовить информацию о перенаправлении жертв – не давать невыполнимых обещаний**

Будьте готовы предоставить информацию на родном языке жертвы и на местном языке (если они не совпадают) о соответствующих юридических, медицинских услугах, услугах по предоставлению убежища, социальной поддержки и безопасности, а также будьте готовы к перенаправлению жертвы (по ее просьбе).

**4. Надлежащим образом подобрать и подготовить переводчиков и сотрудников**

Взвесьте риски и преимущества, связанные с приемом на работу переводчиков, сотрудников или других лиц, и подготовьте надлежащие методы для их отбора и обучения.

**5. Обеспечить анонимность и конфиденциальность**

Сохраняйте в тайне личность респондента и конфиденциальность его показаний в течение всего опроса – с момента, когда с ним установлен первый контакт, и до момента, когда будут обнародованы все подробности его дела.

**6. Получить официальное согласие, основанное на предоставленной информации**

Убедитесь, что каждый респондент ясно понимает содержание и назначение данного опроса; то, с какой целью будет использована полученная от него информация; свое право не отвечать на вопросы; свое право прекратить опрос в любой момент; а также свое право накладывать ограничение на способы использования предоставленной информации.

**7. С уважением выслушать личную оценку респондентом ситуации и рисков для его безопасности**

Признайте, что у каждого человека свои проблемы, и что то, как он оценивает эти проблемы, может отличаться от мнения других людей.

**8. Избегать нанесения респонденту повторной психологической травмы**

Не задавайте вопросов, которые могут спровоцировать эмоциональный ответ. Будьте готовы понять боль респондента и показать ему выгодные стороны его ситуации.

**9. Быть готовым к срочному вмешательству в ситуацию**

Будьте готовы немедленно принять меры, если жертва торговли людьми утверждает, что ей грозит непосредственная опасность.

**10. Использовать полученную информацию положительным образом**

Используйте полученную информацию таким образом, чтобы она принесла пользу данному мужчине или женщине, или способствовала разработке нормативных документов и мероприятий против торговли людьми в целом.

**Обучение в области борьбы с торговлей людьми**

Чрезвычайно важно, чтобы сотрудники пограничных служб проходили специальное обучение в области выявления случаев торговли людьми и надлежащих методов работы с жертвами. Вместе с тем, не следует забывать, что, при всей его важности, одного обучения не достаточно. Необходим также регулярный мониторинг и оценку действенности программы обучения.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

**Полезные советы: организация эффективного обучения в области борьбы с торговлей людьми с учетом гендерной специфики**

- Необходимо, чтобы обучение в области борьбы с торговлей людьми с учетом гендерной специфики было рассчитано на разные уровни личного состава и разные службы пограничного контроля. Следует, чтобы оно входило в программу как специализированного, так и базового обучения методам правоохранительной деятельности всех служб пограничного контроля (включая таможенную, иммиграционную службу и пограничную стражу), а также в программу обучения специализированных следственных подразделений (см. рамку 6).
- Необходимо обеспечить специальное обучение сотрудников, проводящих опрос жертв торговли людьми.
- Следует, чтобы программа обучения предусматривала посещения ОГО, специальных подразделений, органов здравоохранения и социального обеспечения и (или) контакты с ними для поощрения взаимного сотрудничества че-

рез механизмы перенаправления жертв торговли людьми, а также с целью обеспечения понимания важности предоставления жертвам защиты и помощи.

- Следует обдумать возможность организации совместного обучения с сотрудниками других служб пограничного контроля, полиции и ОГО. Эффективным, с обеспечением максимального охвата действующих лиц, может оказаться обучение по принципу «научить учителя» или «каскадное» обучение совместно с сотрудниками ведущих ОГО.
- Существенное значение имеет регулярное прохождение персоналом курсов переподготовки.
- Учебные материалы надлежит регулярно и систематически обновлять с учетом изменений схем и тенденций в деятельности торговцев людьми.

**Сотрудничество с организациями гражданского общества**

Мероприятия ОГО и служб пограничного контроля могут дополнять друг друга. Основная задача пограничной полиции состоит в получении информации об организации процесса торговли людьми для того, чтобы иметь возможность выявлять преступников. Достоверными возможностями по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми нередко обладают ОГО общенационального или местного уровня (см. рамку 7). Кроме того, ОГО могут:

- Предоставлять информацию с мест по вопросам, связанным с торговлей людьми.
- Оказывать помощь в выявлении лиц, попавших в руки торговцев людьми.
- Содействовать укреплению взаимного доверия между правоохранительными органами, жертвами торговли людьми и уязвимыми сообществами.
- Предоставлять обучение в области противодействия торговле людьми.

## Рамка 5 Типовая анкета национального механизма перенаправления жертв торговли людьми – анализ субъектов и организаций<sup>27</sup>

### Правоохранительные органы (полиция)

#### Ресурсы

- Имеются ли специальные полицейские подразделения, обученные методам борьбы с торговлей людьми?
- Входят ли в состав этих подразделений женщины? В какой пропорции?
- Требуют ли нормативные документы, чтобы во всех случаях, когда есть такая возможность, с жертвами женского пола работали женщины-полицейские?
- Предоставляет ли государство этим подразделениям в достаточном объеме финансовые и людские ресурсы (включая переводчиков)?

#### Обучение

- Обучены ли сотрудники полиции методам выявления жертв торговли людьми и методам работы с потенциальными жертвами?
- Имеются ли программы обучения сотрудников полиции в области гендерных аспектов, умения войти в положение жертвы, и сотрудничества со структурами, созданными для предоставления защиты жертвам?

- Осуществляется ли обучение сотрудников полиции в области принципов и механизмов прав человека?

- Какой уровень подготовки необходим для приобретения навыков по расследованию и преследованию преступных групп или структур, действующих в национальном и международном масштабе, а также для конфискации их активов?

#### Существующие возможности направления жертв с целью получения ими специальной помощи

- Входит ли полиция в действующую систему механизмов по перенаправлению жертв торговли людьми?
- Насколько успешно это сотрудничество?

#### Региональное сотрудничество

- Участвует ли полиция в трансграничном сотрудничестве и сотрудничает ли она с такими региональными и международными организациями, как Европол и Интерпол?

- Квалифицированные адвокаты ОГО могут выступать представителями спасенных жертв торговли людьми и оказывать правоохранителям помощь по обеспечению соблюдения прав жертв: предоставлять услуги переводчиков, уведомлять родственников по телефону, предоставлять наблюдателей для участия в досмотрах, и т.д.
- ОГО могут проводить кампании по повышению осведомленности общественности о проблемах, связанных с торговлей людьми, а также о других проблемах в области прав человека, имеющих отношение к деятельности пограничного контроля.

## 4.2. Усиление защиты и укрепления прав человека

Нарушениям прав человека со стороны сотрудников пограничных служб способствует сочетание таких факторов, как нередко невысокая оплата и слабый уровень подготовки персонала пограничного контроля, ограниченность числа проверок отдаленных пограничных переходов, недостаточный уровень мониторинга, контроля, дисциплины на границе и уяз-

вимость лиц, пересекающих границу. К важным мерам предупреждения нарушений прав человека можно отнести принятие кодексов поведения и организацию обучения в области прав человека и гендерной проблематики. Ниже перечислены другие меры, позволяющие обеспечить, чтобы сотрудники пограничных служб уважали и укрепляли права человека на границах и в приграничных сообществах:

- Систематический учет гендерной концепции и концепции прав человека в планах, нормативных документах и программах в области прав человека, принимаемых министерствами внутренних дел, иностранных дел, юстиции и администрациями провинций, с упором на предупреждение насилия на гендерной почве и насилия в отношении мигрантов.
- Учреждение и реализация, в сотрудничестве с ОГО и ответственностью приграничных районов, механизмов мониторинга и подотчетности (такие механизмы могут включать проведение опросов по типу анкет о «степени удовлетворенности клиентов»).
- Пересмотр шкалы окладов, порядка продвижения по службе и других мер поощрения в качестве важного шага на пути к искоренению взяточничества и других видов коррупции. Надлежащий уровень оплаты и условий труда

## Рамка 6 Обучение пограничной полиции Косово в области борьбы с торговлей людьми<sup>29</sup>

**Базовое обучение:** предоставляется новичкам пограничной полиции после прохождения ими шестимесячных курсов начального обучения для сотрудников Службы полиции Косово.

- Двух- или трехдневная программа обучения, включенная в учебный модуль «Оперативная работа».
- В программу входят следующие темы:
  - Знакомство с проблемой торговли людьми: определения, различия между торговлей людьми и нелегальным ввозом мигрантов.
  - Глобальные, региональные и местные особенности: схемы и тенденции.
  - Выявление жертв: применение методов визуального, невербального обмена информацией и опроса; имеющиеся в распоряжении пограничной полиции меры и варианты действий.
- Основное внимание уделяется задачам, сферам ответственности рядовых сотрудников полиции и необходимым им практическим навыкам.

**Обучение командиров групп:** предоставляется среднему командному составу.

- Программа обучения рассчитана на 1,5 - 2 дня и включена в учебный модуль «Оперативная работа».

- В программу входят следующие темы:

- Анализ различий между торговлей людьми и ввозом нелегальных мигрантов.
- Последствия торговли людьми: суть процесса, терминология, определения, международное и национальное законодательство и влияние организованной преступности на общество.
- Принципы и практика выявления жертв, проведения расследования, опросов и перенаправления жертв.
- Основное внимание уделяется законам и принципам защиты прав человека, имеющих непосредственное отношение к деятельности пограничной полиции, а также применению полученных навыков и надлежащих практических методов.

**Общие черты учебных курсов для рядового и командного состава:**

- Учебные материалы активно используют интерактивную методику, ориентированы на практическое применение и привязаны к конкретным пограничным реалиям.
- Программа активно использует примеры, сценарии и задания, связанные с решением практических задач.
- Программа обучения включает модули «Права человека» и «Гендер и пограничный контроль».

**Рамка 7****Сотрудничество гражданского общества и пограничной полиции Непала в борьбе с торговлей людьми<sup>30</sup>**

По расчетам, ежегодно торговцы людьми переправляют в Индию от 150 тыс. до 300 тыс. непальских девушек и женщин. НПО под названием «Маити Непал» посвятила свою деятельность предупреждению таких преступлений, спасению женщин, ставших жертвами торговли людьми, и возвращению их к нормальной жизни. Деятельность организации охватывает широкий ряд направлений, включая предоставление убежищ, микрокредитов, неформального обучения и навыков работы для извлечения дохода, а также кампании по содействию реализации нормативных документов и законодательства в области противодействия торговле людьми. Спасенные жертвы торговли людьми сотрудничают с пограничной полицией в составе групп пограничного наблюдения по выявлению женщин и девушек, попавших в руки торговцев людьми. Их сотрудни-

чество с пограничной полицией способствовало выявлению коррупции в рядах полиции, спасению женщин и девушек, оказавшихся во власти торговцев людьми, а также организации женского подразделения полиции специально для работы с группой пограничного наблюдения «Маити». Полиция направляет в НПО «Маити Непал» людей для обучения в области противодействия торговле людьми. Составной частью этой деятельности является также работа с мужчинами, в том числе с пользующимися доверием лидерами религиозных общин, сотрудниками НПО, полицией, учителями, водителями автобусов, должностными лицами пограничных служб и владельцами гостиниц, расположенных «на маршрутах торговли людьми».

обычно способствует положительному отношению персонала к мероприятиям реформы.

- Обеспечение такого порядка набора персонала, который исключает прием на службу в органы пограничного контроля лиц, замешанных в преступлениях с применением насилия, включая бытовое насилие.

**Кодексы поведения**

Кодексы поведения представляют собой набор правил, которые определяют ответственность и методы работы не только данной организации, но и ее сотрудников. Задача кодекса поведения состоит в том, чтобы повысить уровень профессионализма государственного ведомства и доверие общественности к нему (см. рамку 8).

**!** **Полезные советы по разработке действенных кодексов поведения**

- За основу для разработки кодексов поведения пограничных служб можно взять уже существующие кодексы поведения других органов охраны порядка.
- Следует, чтобы кодекс поведения предусматривал обязательства по соблюдению прав человека и уважительному отношению к коллегам по службе и другим лицам без элементов дискриминации на почве половой, расовой, религиозной и иной принадлежности.
- Следует установить четкий порядок приема и рассмотрения жалоб на нарушение кодекса поведения, расследования таких жалоб и принятия дисциплинарных мер в отношении нарушителей (в том числе механизмы приема и рассмотрения жалоб персонала на сексуальные домогательства и дискриминацию по половому признаку).
- Следует, чтобы текст кодексов поведения был вывешен для обозрения на пограничных переходах, в портах и аэропортах на всех языках, имеющих отношение к данной стране.
- Следует, чтобы все новые и действующие сотрудники в обязательном порядке проходили обучение по кодексу поведения и процедурам приема и рассмотрения жалоб.
- В целях искоренения безнаказанности необходимо обеспечить применение дисциплинарных мер.
- Сам кодекс и его применение следует периодически пересматривать. Результаты опросов по «степени удовлетворенности населения» следует распространять среди старшего и оперативного персонала пограничных служб, а также использовать в качестве обязательного компонента процедуры пересмотра кодекса.

**Гендерное обучение**

В программы подготовки всех сотрудников пограничной охраны, таможенной и иммиграционной служб следует включить обязательное обучение по таким темам, как специфика

гендерных проблем, сексуальные домогательства, торговля людьми и права человека, в том числе права женщин и девушек, ходатайствующих о предоставлении убежища (см. подраздел «Обучение в области борьбы с торговлей людьми» в разделе 4.1). Имея в своем распоряжении современную, точную информацию, готовую к практическому применению методик и четкие инструкции, персонал пограничных служб сможет обеспечить выявление и предупреждение нарушений прав человека, а также более высокие результаты в борьбе с преступностью (см. рамку 9).

Эффективность гендерного обучения будет выше, если его программа разрабатывается с учетом результатов анализа потребностей в обучении и предварительной оценки фактических знаний и потребностей слушателей. Содержание обучения должно быть привязано к конкретным условиям, иметь практическую направленность и отвечать существующим потребностям. Чрезвычайно важно показать взаимосвязь между учетом гендерной специфики и повышением результативности оперативной работы. Необходимо определить надлежащую продолжительность курсов и организовать занятия по реалистичному графику, что намного предпочтительнее «спонтанных» программ обучения, предназначенных для быстрого устранения обнаружившихся огрехов.

Существуют различные методы эффективного обучения. Выбор конкретной методики зависит от таких факторов, как наличие ресурсов, должности/звания/статус слушателей, а также требования, накладываемые конкретной обстановкой. Хотя курсы являются эффективным способом обучения с точки зрения затрат времени и финансовых ресурсов, возможны и альтернативные варианты, к которым относятся ознакомительные визиты, обмен сотрудниками, круглые столы, стажировки, наставничество, инструктирование, а также «дублирование» или «парная работа», когда вместе с высокопоставленным руководителем работает эксперт, предоставляя тому консультации и рекомендации на рабочем месте. Дополнительный эффект (в виде создания образцов для подражания) имеют меры, предусматривающие награждение, как мужчин, так и женщин из числа персонала, за особые успехи в учете гендерной специфики, а также обнаружение информации о таких наградах.

**См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»**

**!** **Полезные советы по организации обучения сотрудников пограничного контроля**

- Не следует внедрять учет гендерных аспектов в «безвоздушном пространстве»: сотрудники пограничных служб смогут осознать его необходимость лишь в том случае,

## Рамка 8

## Канадское пограничное агентство внедрило:

- Специальный кодекс поведения.
- Специальный сайт для сотрудников во внутренней сети под наименованием «Ценности и этика». Сайт содержит ссылки на следующие понятия:
  - **Демократические ценности**, такие как подотчетность министерств парламенту и выполнение законных постановлений министерств.
  - **Профессиональные ценности**, в том числе соблюдение правовых норм, объективность и беспристрастность в работе, надлежащее использование государственных средств.

- **Этические ценности**, такие как принятие решений в интересах общества, улучшение качества обслуживания граждан Канады и обеспечение прозрачности предпринимаемых мер.
- **Человеческие ценности**, в том числе обращение со всеми людьми с уважением и вниманием к их достоинству, а также назначение на должности на основе реальных заслуг сотрудника.
- Нормативный документ, предусматривающий раскрытие информации о злоупотреблениях на рабочем месте<sup>31</sup>.

если им разъяснят, каким образом эта мера будет способствовать выполнению их служебных обязанностей.

- Для того, чтобы гендерная проблематика выглядела не как особая и непривычная тема, а как естественный компонент обучения персонала пограничных служб, кроме специальных занятий гендер следует включить во все программы обучения персонала.
- Учебные материалы надлежит подбирать с учетом местных условий.
- Необходимо проводить коррекцию учебных материалов в соответствии с рангом и служебными обязанностями участников целевой группы, при этом следует, чтобы содержание учебных материалов было ориентировано на решение практических задач. Например, следует обеспечить, чтобы слушатели из руководящего звена получили задание по составлению нормативного документа или инструкции в области учета гендерной специфики; руководители среднего звена решали задачи, связанные с гендерной проблематикой, а сотрудники оперативного уровня учились определять практические методы учета гендерной специфики, подлежащие применению в конкретном случае.
- Следует использовать женские организации и другие ОГО в качестве источников, которые могут представить различные взгляды и примеры местных проблем, а также в качестве структур, стоящих у истоков создания механизмов перенаправления жертв.
- Присутствие на занятиях старших офицеров способствует выработке серьезного отношения к предмету обучения.
- Следует регулярно проводить курсы переподготовки с обязательным получением отзывов об обучении, оценкой его результатов и качества.

### 4.3. Повышение репрезентативности кадрового состава институтов пограничного контроля

Пограничные структуры и другие институты сектора безопасности остро нуждаются в наборе и удержании на службе квалифицированных кандидатов, однако традиционные стратегии набора персонала нередко упускают из виду, что такими кандидатами могут стать женщины. Как указано в разделе 3.3, повышение уровня набора, удержания и продвижения женщин по службе несет с собой множество преимуществ. Повысить долю женщин в правоохранительных органах можно, хотя для этого требуется ряд активных мер. Например, полицейские управления городов Альбукерке и Тусон (США) увеличили процент набираемых на службу женщин, соответственно, с 10% до 25% и с 10% до 29% за счет реализации специальных методов набора и удержания женщин-полицейских<sup>33</sup>.

#### Анализ ситуации

В качестве меры обеспечения репрезентативности кадрового состава пограничных служб, в процессе набора сотрудников и удержания их на службе можно применять различные виды анализа ситуации. Это может быть анализ таких компонентов, как атмосфера на рабочем месте, масштабы распространения и виды сексуальных домогательств, а также проблемы и возможности в плане повышения набора женщин на службу, уровня удержания их на службе и обеспечения возможностей их карьерного роста. Следует, чтобы в процессе анализа участвовал широкий ряд субъектов: сотрудники пограничных служб обоюбого пола, стоящие на различных уровнях служеб-

## Рамка 9

Гендер и обучение сотрудников пограничных служб в Косово<sup>32</sup>

В 2006 году Учебное подразделение пограничной полиции Косово включило в свою учебную программу вводный, рассчитанный на половину учебного дня, модуль «Гендер и пограничный контроль», предназначенный для новобранцев, командиров групп и старших командиров.

- В настоящее время этот модуль продолжительностью в половину учебного дня включен в 2-5 недельные курсы обучения.
- Задача, которая проходит красной нитью через весь курс, состоит в том, чтобы научить личный состав находить связь между проблемами гендера и ежедневной практической деятельностью, задавая себе следующие вопросы и запоминая ответы на них: «в чем важность учета гендера»; «в чем состоит преимущество систематического учета гендерной специфики»; «зачем нужно тратить время на интеграцию гендерных аспектов»; «каковы преимущества учета гендера с точки зрения оперативной работы?».
- Все три уровня обучения начинаются с занятия, построенного по методике «мозгового штурма», и дискуссии на тему: «Что такое гендер?». Затем обсуждается вопрос: «Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?».

- Далее содержание курса зависит от званий слушателей и функциональных потребностей, хотя строится оно вокруг ответа на вопрос: «Каковы способы интеграции гендера в систему пограничного контроля?».

**Базовый** курс нацеливает основное внимание на следующие моменты: определение рисков/угроз, с которыми сталкиваются на границе мужчины и женщины; сходства и различия рисков и угроз для мужчин и женщин; обязанности пограничной полиции в связи с этими обстоятельствами.

**Курс для командиров групп** нацелен на следующие проблемы: распространенные ситуации с гендерной тематикой и предложения/запросы, которые можно направлять старшим командирам в целях содействия решению проблем.

**Курс для старших офицеров** нацелен на следующие вопросы: нормативные документы, инструкции и методы практической работы, которые можно внедрить в целях реализации задач, обозначенных основными заголовками данного справочного пособия: торговля людьми, защита прав человека и обеспечение репрезентативности кадрового состава институтов.

ной лестницы, а также гражданские лица из тех слоев общества, которые могут стать источником новобранцев. Дело в том, что бытующее в обществе представление о рабочей атмосфере в составе пограничных служб может стать мощным фактором результативности отбора новобранцев.

В ходе анализа необходимо обеспечить анонимность собираемых сведений в тех случаях, когда сотрудников просят сообщить деликатную информацию о себе, своих коллегах и руководителях. При наличии такой возможности следует, чтобы анализ проводили внешние эксперты/институты. При этом старшее руководство служб должно выразить открытую поддержку поведению таких исследований.

**См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»**

### Нормы и практические методы набора на службу: общие и предназначенные специально для женщин

На пути повышения набора женщин в пограничные службы могут стоять особые препятствия. Если за правоохранительными органами закрепилась дурная слава враждебного отношения, дискриминации и сексуальных домогательств к сотрудникам женского пола, женщины не будут подавать заявлений о приеме на работу. К другим специфическим проблемам службы на границе относятся: вероятность направления на отдаленный, уединенный участок границы, где возможно враждебное окружение и трудные условия службы; ограниченность транспортных средств; а также необходимость находиться в окружении большого количества коллег-мужчин. Во многих странах такие условия считаются неподходящими для женщин.



#### Полезные советы: как повысить набор женщин

- Проверить критерии отбора кандидатов и убедиться, что они отражают навыки и знания, действительно необходимые для выполнения стоящих перед службой задач.
- Обеспечить, чтобы должностные инструкции содержали описание полного набора требуемых навыков, включая и навыки, которые по традиции считаются «женскими»: например, навыки общения с различными членами общества; умение разряжать ситуации, чреватые применением насилия, и выступать посредником в спорах; умение работать в сотрудничестве с другими ведомствами; навыки решения проблем.

- Установить плановую цифру для набора женщин: например, 20% от общего числа сотрудников.
- Пересмотреть материалы вербовочной кампании и убедиться, что они содержат изображения не только мужчин, но и женщин, подчеркивают равное обращение с сотрудниками обоего пола, а также то, что женщинам доступны различные должности и выполнение различных задач.
- Предоставить сотрудникам, ответственным за набор нового персонала, обучение в области методов набора женщин и включить в состав комиссий по приему на службу и опросу кандидатов сотрудников обоего пола (по возможности, из числа всех соответствующих этнических, географических или религиозных групп).
- Обеспечить, чтобы лица, проводящие опрос кандидатов, прошли обучение в области концепции равных возможностей и не задавали вопросов с элементами дискриминации по половому признаку (например: «Планируете ли вы рождение ребенка?»).
- Провести общественную информационную кампанию, которая поощряла бы женщин поступать на службу и устраняла любые возможные отрицательные социальные установки в отношении служб женщин на границе.
- Обдумать возможность новых вариантов набора и организации службы персонала: например, создание чисто женских подразделений или групп в составе мужа и жены или сестры и брата (в обществах, где наличие таких подразделений сделает службу женщин на границе социально более приемлемой).
- Организовать предварительные курсы обучения для кандидатов, что позволит лицам из недостаточно представленных групп приобрести навыки, удовлетворяющие требованиям службы (например, специальные курсы физической подготовки для женщин или уроки вождения).
- Выделить ресурсы для проведения мониторинга и итоговой оценки последствий увеличения количества женщин в составе пограничных служб.

### Удержание женского персонала

Проблема удержания на службе – одна из основных причин предубеждения в отношении набора женщин в органы пограничного контроля. Утверждается, что женщины, в отличие от мужчин, не дорожат своей службой и готовы ее оставить в случае необходимости ухода за детьми и членами семьи. Однако реальная ситуация на рынке труда такова, что работа необходима и мужчинам, и женщинам, и если работодатель обеспечивает стимулы для продолжения службы, а также проводит политику, направленную на учет интересов семей сотрудников, то это приносит выгоду и ему, и сотрудникам. Утечка персонала связана со значительными затрата-

#### Рамка 7

#### Специальные положения Уголовного кодекса РФ по вопросам беременности, материнства и детства

Как указывалось выше, Уголовный кодекс (УК) России предусматривает отсрочку реального отбывания наказания беременным женщинам или женщинам с маленькими детьми, осужденными за мелкие преступления. В иных случаях УК разрешает помещать беременных женщин в тюрьму, а родившимся в тюрьме младенцам оставаться с матерями на следующих условиях:

- Женщины, находящиеся в предварительном заключении и имеющие детей моложе трех лет, могут взять их с собой, причем им положены улучшенные жилищные условия, специализированное медицинское обслуживание, повышенный рацион питания и одежда, больше времени на нахождение за пределами камеры; кроме того их запрещается помещать в карцер.
- В учреждениях системы отбывания наказаний могут быть организованы ясли, в которых могут пребывать дети женщин-заклученных до достижения ими трехлетнего возраста.

- Беременные женщины и женщины с детьми имеют право на дополнительные продовольственные посылки или передачи, а также на специализированное медицинское обслуживание.
- Беременные заключенные или женщины-заклученные, чьи дети находятся в яслях, получают не менее 50% своего заработка, пенсий или иных доходов на свои личные счета.
- Женщины-заклученные, чьи младенцы находятся в тюремных яслях, а также женщины-заклученные, освобожденные от работ по причине беременности или недавних родов, не могут помещаться в качестве наказания в карцеры или камеры тюремного типа<sup>61</sup>.

ми, в том числе с утратой данным институтом опыта, знаний, преемственности, морального состояния коллектива и специальных навыков.

#### Полезные советы: как повысить уровень удержания женщин на службе

- Обеспечить для женщин равную оплату труда, равные льготы, пенсии и другие виды вознаграждения, не связанные с денежным содержанием.
- Обеспечить, чтобы женщины занимали должности, открывающие возможности для повышения по службе, а не назначать их исключительно на начальные должности с низким статусом и низкой оплатой труда.
- Установить конкретные плановые цифры уровня удержания женщин на службе.
- Внедрить программы наставничества и организовать профессиональные объединения женского персонала (см. рамку 10).
- Обеспечить надлежащие удобства и оборудование для женщин, включая отдельные ванные комнаты, раздевалки и форменную одежду.
- Обеспечить, чтобы женщины имели возможность научиться управлять всеми видами транспортных средств, имеющихся в распоряжении пограничных служб, и прошли надлежащее обучение.
- Улучшению условий труда женщин могут способствовать такие правила дислокации персонала, как обязательное назначение на тот или иной пост не менее двух женщин.
- Там, где это позволяет особенности местной культуры, следует рассмотреть возможность организации чисто женских подразделений или рабочих групп, которые могут выполнять специальные функции (например, работу с собаками-одорологами).
- Проводить опросы женщин, увольняющихся со службы, на предмет выяснения причин увольнения.

Существенным фактором привлечения и удержания на службе квалифицированных сотрудников обоего пола, а также повышения результативности их работы является проведение **политики, направленной на учет интересов семей сотрудников**. Такая политика включает следующие меры:

- Гибкий график работы с возможностью частичной занятости и разделения ставок.
- Достаточный по длительности отпуск по уходу за ребенком для женщин и мужчин.
- Обеспечение надлежащей форменной одежды для беременных женщин.
- Перевод беременных сотрудниц на легкую работу, который не влияет на причитающиеся им возможности продвижения по службе, повышение оплаты труда и другие льготы.

- Порядок восстановления на службе женщин, желающих вернуться на работу после рождения ребенка.
- Предоставление мест для ухода за грудными детьми и доступа к учреждениям по дневному уходу за детьми на территории поста или за его пределами.

#### Продвижение женского персонала по службе

Меры, гарантирующие сотрудникам обоего пола равные возможности продвижения по службе в органах пограничного контроля:

- Проверить критерии для продвижения по службе и обеспечить, чтобы они предусматривали полный набор требуемых навыков: например, умение разрешать проблемы, работать с местным населением, предупреждать преступления и направлять пострадавших для получения помощи в социальные службы.
- Обеспечить четкие, прозрачные и объективные критерии оценки объема и качества выполненной работы.
- Провести анализ содержания экзаменов на продвижение по службе на предмет элементов дискриминации на гендерной почве.
- Обеспечить сотрудникам обоего пола равные возможности для получения популярных назначений по службе и доступа к повышению квалификации, необходимому для продвижения по службе.
- Если женщины не подают заявлений на повышение по службе, следует провести опрос, выяснить причину и принять меры для устранения выявленных препятствий.

#### 4.4. Усиление контроля со стороны гражданского общества

Преимущества сотрудничества с ОГО, включая женские организации, обсуждаются в разделе 3.4 и в связи с проблемами борьбы с торговлей людьми в разделе 4.1.

Усиление **контроля со стороны гражданского общества** над деятельностью органов пограничного контроля может стать важным компонентом процесса реформ, который обеспечивает подотчетность пограничных служб и доверие к ним со стороны общества. К механизмам контроля, которые могут обеспечить возможность участия гражданского общества, относятся независимые комиссии по проверке деятельности пограничных служб, комиссии по правам человека и омбудсмены. Подготовка независимых докладов международным органам по правам человека может поднять на международных форумах вопрос о соблюдении прав человека на границах и послужить началом диалога между правительствами и ОГО по этим проблемам. Равное представительство

#### Рамка 10 Европейская сеть женщин в полиции<sup>34</sup>

Европейская сеть женщин в полиции (ЕСП) – региональная ассоциация женщин, состоящих на службе в правоохранительных органах. Работая в рамках партнерства с коллегами из правоохранительных органов стран-членов сети, ЕСП стремится содействовать позитивным переменам с точки зрения систематического учета гендерной концепции и управления многообразием, а также оптимизации положения женщин.

##### Основные цели ЕСП:

- Повышение осведомленности и понимания проблем, оказывающих влияние на положение женщин-сотрудниц правоохранительных органов в Европе.
- Содействие проведению дискуссий о проблемах, касающихся сотрудников полиции обоего пола, и участие в организации таких дискуссий.

- Стимулирование мер по достижению равного представительства обоих полов на всех уровнях полицейских служб и внесение собственного вклада в решение этой задачи.
- Обмен информацией о примерах передового опыта правоохранительных органов, а также о текущих проблемах, новых подходах, инициативах и методах оценки.
- Деятельность в качестве европейского экспертного центра по стимулированию и синхронизации сотрудничества между различными полицейскими организациями и соответствующими сетями по вопросам систематического учета гендера, управления многообразием и равенства.

## Рамка 11

Контроль со стороны гражданского общества: граница между Мексикой и США<sup>35</sup>

Организация «Border Action Network», совместно с общинными организациями приграничных штатов США, подготовила «Рекомендации по разработке альтернативных нормативных документов и практических методов по охране порядка на границах». Рекомендации касаются вопросов подотчетности и контроля и направлены на следующие компоненты: оперативная деятельность пограничного контроля, техника и инфраструктура, порты таможенной обработки, огораживание границы, размытие ресурсов правоохранительных органов, милитаризация границы, безопасность общин, а также задержание и депортация.

В июне 2006 года организация «Border Action Network» представила независимый отчет Комитету по правам человека, в котором документально зафиксировала факты нарушения прав человека и гражданских прав на границе между Мексикой и США. Кроме того, она делала презентации Межамериканской комиссии по правам человека.

**См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»**

мужчин и женщин в структурах контроля, участие женских организаций и включение гендерных проблем, таких, как торговля людьми и насилие на гендерной почве, способствуют усилению контроля над пограничными службами.

### Полезные советы: усиление контроля со стороны гражданского общества с учетом гендерной специфики

- Обеспечить, чтобы ОГО имели возможность посетить ряд участков границы для ознакомления с условиями их деятельности, обстановкой и задачами.
- Предоставить ОГО, включая женские организации, обучение в области методов работы служб пограничного контроля.
- Осуществлять вместе с ОГО сбор данных по случаям насилия на гендерной почве и проводить гендерный анализ деятельности пограничной стражи, таможни и иммиграционной службы.
- Совместно с ОГО распространять информацию о существовании процедур подачи и рассмотрения жалоб и обеспечивать доступ к таким процедурам.

## 5 Интеграция гендера в систему пограничного контроля в конкретных условиях

### 5.1. Постконфликтные страны

В период вооруженного конфликта или межгосударственных споров границы могут превратиться в значительной степени милитаризованные, оспариваемые зоны, для которых характерны насилие, нарушения прав человека и перемещение больших масс населения. До начала конфликта силы полиции и пограничная стража могли в основном состоять из плохо обученных призывников или вооруженных до зубов полувоенных формирований, главной задачей которых была оборона, а не охрана и безопасность населения. В постконфликтной ситуации институты сектора безопасности, включая пограничные службы, скорее всего, себя дискредитировали и находятся в разброде. Сотрудники сектора безопасности, опасаясь возмездия, нередко оставляют свои посты и скрываются в эмиграции под видом беженцев или вступают в ряды вооруженного ополчения. Как правило, сотрудниками пограничных служб были исключительно мужчины.

Реформирование пограничного контроля в постконфликтный период может оказаться чрезвычайно деликатным процессом из-за пограничных споров и контролируемых грани-

цы местных вооруженных групп. Во многих случаях системы пограничного контроля приходится восстанавливать с нуля. В число непосредственных первоочередных задач реформы пограничного контроля могут входить демилитаризация и разминирование границ, предупреждение нелегальной торговли оружием, а также обеспечение защиты беженцев и перемещенных лиц<sup>36</sup>.

В военное время незаконное перемещение через неохраняемые границы является обычной практикой. Вместе с тем, комбатантам-мужчинам (к которым обычно относят людей с оружием), независимо от их статуса в принимающей стране, как правило, разрешают вернуться в страну происхождения в рамках программы разоружения, демобилизации и реинтеграции. И напротив, комбатантов-женщин нередко исключают из таких программ, в связи с чем они особенно нуждаются в защите своих прав человека со стороны органов пограничного контроля. Им также необходима выдача надлежащих иммиграционных документов и помощь местных женских групп, предоставляемая в сотрудничестве с властями.

Для милитаризованных, постконфликтных стран нередко характерен повышенный уровень распространения проституции и торговли людьми. Вместе с тем, для них обычно характерна и повышенная изменчивость гендерных ролей – отчасти из-за увеличения числа возглавляемых женщинами домохозяйств и бывших комбатантов-женщин в ситуации непрерывных реформ, которые открывают возможность изменений в законодательстве, политике и структуре персонала.

*Ниже приводится перечень некоторых проблем, стоящих на пути интеграции гендера в реформу пограничного контроля в постконфликтный период:*

- После конфликта границы нередко длительное время остаются районами территориальных споров и вероятных действий противника, в связи с чем они могут считаться «слишком опасным» местом работы для женщин.
- Безопасность границ не обеспечена в полной мере в виду присутствия значительных масс перемещенных лиц и сопутствующих им мошенников, бандитов и торговцев людьми.
- В случаях, когда надлежащий контроль отсутствует, преступники чувствуют свою безнаказанность, широкое распространение получает насилие на гендерной почве в отношении женщин и девушек.
- Основное внимание нередко уделяется общей реформе правоохранительных органов, а реформирование специализированных полицейских сил, в том числе пограничных служб, откладывается.
- Первоначальные мероприятия служб по набору персонала, направленные на вербовку женщин, часто теряют темп после того, как жизнь возвращается «в нормальное русло» и (или) ослабевает давление международного сообщества по поводу обеспечения равного представительства женщин.



## Рамка 12 Набор женщин в пограничную полицию Косово

Сразу же по завершении войны в Косово были предприняты значительные усилия по набору женщин на учебу по новой программе начального обучения полицейских сил. Как и в любой другой постконфликтной ситуации, многие из бывших сотрудников полиции исчезли или погибли; другие были замешаны в действиях, связанных с дискриминацией и правонарушениями.

Стояла задача как можно скорее обеспечить патрулирование улиц силами местной полиции. Подававшие заявления на службу в полицию в обязательном порядке проходили проверку анкетных данных, однако такая проверка нередко была затруднена в связи с тем, что записи об их трудовой деятельности и документы, удостоверяющие личность, были уничтожены или утрачены. Вначале предоставлялся лишь базовый курс обучения – шесть недель классных занятий плюс практика полицейского патрулирования совместно с преподавателями по полевой подготовке из числа сотрудников гражданской полиции ООН.

В полицию поступило значительное число демобилизовавшихся бойцов Армии освобождения Косово – в основном, мужчин, но также и некоторое количество женщин из числа гражданского населения. В первые годы женщины составляли до 33% выпускников курсов. Позже их доля в составе полиции снизилась: эта служба подходила не всем; многие женщины оставили службу, выйдя замуж; а другие нашли более выгодную работу. На сегодня доля женщин в полиции Косово составляет почти 14%.

Служба пограничной полиции Косово была сформирована позднее. Вопрос о государственных и территориальных границах в таких конфликтах (особенно на Балканах, в условиях неопределенного статуса

Косово) весьма чувствителен с политической точки зрения. Вначале обучением занимались сотрудники гражданской полиции ООН, выполнявшие функции службы пограничного контроля. В 2006 году Европейское агентство реконструкции выделило финансирование на годичный проект по организации Учебного центра пограничной полиции Косово (УЦППК), реализация которого была поручена Международному центру по развитию миграционной политики (МЦРМП). Проект включал разработку постоянно действующих инструкций для учебного центра, отбор восьми преподавателей и проведение специализированного учебного курса «научи учителя». Основной целью проекта была разработка трех специализированных курсов для рядового состава, командиров групп и старших офицеров.

Несмотря на объявленные командованием обязательства включить женщин в состав УЦППК и серьезные усилия, предпринятые в этом направлении со стороны МЦРМП, ни одной женщины в УЦППК так и не появилось. Однако женщины составляют 26% среди офицеров по полевой подготовке, действующих непосредственно на границе; ожидается, что в будущем они будут заниматься обучением на рабочем месте. Попытки убедить их перейти на службу в УЦППК окончились неудачей. При этом назывались три причины отказа: а) удовлетворенность текущим местом работы, б) несогласие семьи с тем, чтобы женщина работала так далеко от дома, и в) женщина выходит замуж, и муж настаивает, чтобы она по-прежнему работала недалеко от дома.

В январе 2007 года в пограничной полиции служило 76 женщин (из 1 009 сотрудников); в их числе была женщина-генерал, стоящая во главе этой службы.

### Возможности/Полезные советы

- Реформа сектора безопасности, предусмотренная мирными соглашениями или миссиями по поддержанию мира, а также внимание со стороны международного сообщества, могут содействовать выделению ресурсов на реформирование системы пограничного контроля. Особое желание поддержать меры по интеграции гендера в реформу пограничных служб и содействовать повышению доли женщин в их рядах могут проявить международные субъекты.
- Консультанты по вопросам гендера, работающие в составе международных организаций и государственных институтов, могут оказать поддержку инициативам по обеспечению систематического учета гендерной концепции в системе пограничного контроля.
- Воссоздание систем пограничного контроля с нуля дает возможность установить плановые цифры по набору женского персонала и внедрить учет гендерной специфики в процесс разработки нормативных документов, регламентирующих процедур, в программы оперативной деятельности и учебные программы (см. рамку 12).
- Смена гендерных ролей и социальных структур может способствовать набору женского персонала; в ходе конфликта женщины могли выйти на руководящие роли и приобрести организаторские навыки.

## 5.2. Переходные страны

В данном контексте понятие «переход» обычно означает движение от одного типа политической/экономической системы к другому – как правило, от авторитарной и централизованной системы к более демократической, свободной рыночной экономике. Страны Центральной и Восточной Европы совершают переход от социалистической к нелиберальной капиталистической системе – как и страны Центральной Азии (см. рамку 13). В этих странах полиция исторически была

тесно связана с политическими лидерами и государственными институтами и выполняла, главным образом, политические функции. Это означало жесткий пограничный контроль, репрессивную тактику в отношении собственных граждан и нацеленность на защиту от внешнего влияния. Внешняя торговля и передвижение людей были строжайшим образом ограничены. В таких странах, как Венгрия, функции по охране государственной границы и контролю за передвижением через границу возлагались на армию. Иногда некоторые участки границ перекрывались минными полями, ограждениями и проволочными заграждениями по которым проходил электрический ток<sup>37</sup>. Существовали обширные «запретные зоны», вход в которые разрешался лишь в сопровождении полиции или при наличии специальных пропусков.

Во многих случаях переход к демократии и либеральной рыночной экономике принес женщинам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии серьезные потери рабочих мест, увеличение числа низкооплачиваемых рабочих мест как в официальном, так и в неофициальном секторе экономики, а также значительное снижение уровня социальной защиты. Доступ к медицинскому обслуживанию ухудшился, уровень бедности заметно повысился при одновременном возвращении традиционной роли женщин как основного опекуна и опоры семьи.

*Ниже перечислены некоторые проблемы, стоящие на пути интеграции гендера в реформу системы пограничного контроля в переходных странах:*

- Крупные, отоблагодариленные приграничные режимы, опасающиеся потери власти и контроля.
- Некачественно проведенное разминирование приграничных районов препятствует выполнению семейных и общинных обязанностей как мужчинами, так и женщинами.
- Переоценка пропускной способности новых пограничных служб иммиграции и таможни с негативными последствиями для мигрантов.

- Требования об уступках и участии в незаконной деятельности, предъявляемые организованной преступностью персоналу пограничных служб.
- Переходные страны нередко становятся источниками торговли людьми.
- Отношение к сотрудницам пограничных служб как к «аутсайдерам».

### ! Возможности/Полезные советы

- Инициативы по реформированию служб пограничного контроля, предпринимаемые в связи с задачей вступления в НАТО или ЕС, могут стать исходной точкой для интеграции гендерных аспектов и повышения представительства женщин.
- Внедрение новых служб (например, бригад служебных собак-одорологов, требующих новых подходов и обучения, можно поручить чисто женским или смешанным подразделениям.
- В некоторых переходных странах частью наследия советской системы является более сбалансированный гендерный состав сотрудников институтов сектора безопасности, на основе чего можно повысить и набор женщин в службы пограничного контроля.

## 5.3. Развивающиеся страны

*«На границе [между Нигерией и Бенином] всегда царит атмосфера хаоса, вражды, неприязни, создающая острое ощущение незащищенности»<sup>40</sup>.*

Окечкуву Ибеану

В развивающихся странах важнейшей проблемой является нехватка ресурсов для реформирования пограничных служб. В результате недостаточного финансирования пограничные службы испытывают нехватку персонала, оборудования, недостаточность профессиональной подготовки. Все это создает ситуацию, при которой сотрудники компенсируют низкую зарплату и отсутствие других форм поощрения тем, что погружаются в коррупцию и незаконно вымогают плату за безопасный пропуск людей и товаров. Слабо охраняемые, с невысоким уровнем контроля границы способствуют сговору между пограничными властями, преступниками и другими незаконными формированиями. Во многих случаях преступники оснащены по последнему слову техники и обладают хорошо проверенными, гибкими вариантами переборки товаров, а

также финансовыми ресурсами, достаточными для подкупа пограничной стражи.

Недостаточное развитие транспортной инфраструктуры может стать причиной длинных очередей на сухопутных границах, которые являются основными транспортными маршрутами, особенно для торговцев. Вымогательства и долгое стояние в очередях вызывают страх перед возможными кражами и угрозой безопасности товаров и людей. Особенно уязвимы шоферы-дальнобойщики, имеющие при себе крупные суммы наличными, предназначенные для уплаты штрафов и незаконных «налогов». Безработица, главный бич развивающихся стран со слабой экономикой, гонит массы людей через границу в поисках образования, занятости и лучшей доли в других краях.

В ходе обследования, проведенного фондом CLEEN в 2007 году в Западной Африке, женщины-респонденты из всех трех стран (Бенина, Ганы и Нигерии) неизменно указывали, что они пострадали от рук правоохранителей намного больше, чем мужчины. 38% всех респондентов – самую крупную группу во всей выборке – составляли женщины-коммерсанты и рыночные продавцы, что еще раз свидетельствует о возросшей мобильности женщин и их роли в местной экономике<sup>41</sup>.

В большинстве случаев соответствующие статистические данные отсутствуют, однако считается, что доля женщин в рядах пограничных служб развивающихся стран либо чрезвычайно мала, либо равна нулю.

*Ниже перечислены некоторые проблемы, стоящие на пути интеграции гендера в реформу системы пограничного контроля в развивающихся странах:*

- Отсутствие ресурсов и контроля со стороны государства может способствовать высокому уровню коррупции, неудовлетворительным мерам предупреждения нарушений прав человека и безнаказанности сотрудников пограничного контроля за такие нарушения.
- При наборе на службу предпочтение может отдаваться большому количеству безработных мужчин, что практически перекрывает дорогу женщинам.
- Беззаконие, насилие и преступность на границе или в приграничных районах могут стать причиной отказа женщин работать в пограничных службах.
- Нищета и необходимость заботиться о выживании семьи могут поставить крест на любых попытках женщин получить требуемый уровень образования.
- Отсутствие законодательства о гендерном равенстве.

### Рамка 13

### Реформа служб пограничного контроля в Центральной Азии

Когда республики Центральной Азии обрели независимость, «... значение границ, вдруг сделавшихся международными, стремительно увеличилось. Многолетние промышленные и транспортные связи нарушились. Контроль над территорией стал означать контроль над ресурсами и укрепление стратегических позиций. Этническое население, издавна поддерживавшее тесные контакты с друзьями и родственниками, живущими рядом, по другую сторону границы, теперь столкнулось с изоляцией, причем нередко – с необходимостью получать визы, а также с другими трудностями»<sup>38</sup>.

Перед пятью бывшими советскими республиками Центральной Азии возникла необходимость создания собственного потенциала пограничного контроля, особенно на границах с Афганистаном, Китаем и Ираном. Задача повышения уровня торговли и транзитных перевозок в регионе, а также необходимость борьбы с трансграничной преступностью (подпольной иммиграцией, отмыванием денег, незаконной торговлей наркотиками, контрабандой оружия и терроризмом) требовала международной помощи и сотрудничества.

ЕС играет важную роль источника финансовой помощи, участвуя в проекте «Borders with a Human Face» (Границы с человеческим лицом)<sup>39</sup>. Основные задачи проекта состоят в обеспечении стабильности и безопасности в регионе, искоренении бедности и развитии более тесного регионального сотрудничества с ЕС. Одним из основных политических мотивов этого проекта является проблема огромного потока наркотиков, поставляемых через регион. ЕС внедряет методы комплексного пограничного контроля, задача которого – повысить объемы законной торговли и транзита с одновременным повышением безопасности с помощью системы «одного окна» для проверки транспортных средств и документации. Вместо советского статичного стиля охраны границы военными подразделениями с определенными интервалами сотрудники пограничных служб учатся действовать как межведомственные, мобильные, профессиональные силы, оснащенные необходимыми средствами связи и умением пользоваться разведывательной информацией.

**Возможности/Полезные советы**

- Проекты развития, нацеленные на приграничные общины или службы пограничного контроля, могут стать исходными точками для усиления систематического учета гендерной концепции и набора женщин на службу.
- В качестве причины, делающей необходимым повышение уровня набора и удержания женского персонала, можно указать увеличение количества женщин, пересекающих границу с целью миграции или торговли, а также рост числа девушек и женщин, переправляемых торговцами людьми.

**5.4. Развитые страны**

В последние годы службы пограничного контроля развитых стран стремятся повысить репрезентативность своего кадрового состава в плане отражения состава общества, которому они служат, и расширения возможностей по обслуживанию лиц, пересекающих границы. В свете обвинений в расовом профайлинге, пока остается нерешенной проблема надлежащего баланса между необходимостью эффективного отслеживания и выявления потенциальных членов экстремистских/террористических/криминальных группировок и обеспечением уважения гражданских свобод и прав человека.

Вспыхивающие во многих развитых странах скандалы, связанные с коррупцией, чрезмерным применением силы и сексуальными домогательствами, дорого обходятся государству в финансовом отношении и подрывают репутацию правоохранительных органов. Например, допущенная в Канаде ошибка при рассмотрении дела предполагаемого террориста (и последующая депортация этого человека из США в Сирию, где его подвергли пыткам), серьезно подорвала репутацию федеральной полиции и вызвала беспокойство всего общества по поводу обеспечения пограничными службами и другими правоохранительными органами безопасности личности, а также по поводу применяемых ими методов совместного использования информации<sup>42</sup>.

Глобализация способствует росту многообразия потоков населения, следующего через границы, а также росту привлекательности миграции (как легальной, так и нелегальной) для бедных граждан. Все больше женщин мигрируют в развитые страны в поисках заработка для содержания семьи. Миграционная политика и ее соблюдение пограничными службами остается трудной и нередко спорной проблемой. Серьезную

озабоченность вызывают также вопросы, связанные с законностью задержаний, правами беженцев, лиц, добывающихся политическим убежищем, и мигрантов, а также контроля над перемещением через границу наркотиков, оружия и людей (см. рамку 14).

*Ниже перечислены некоторые проблемы, стоящие на пути интеграции гендера в реформу системы пограничного контроля в развитых странах:*

- Структуры власти, ценности и подходы к реформированию сектора безопасности, которые ставят задачу милитаризации выше обеспечения безопасности человека.
- Озабоченность политиков борьбой с терроризмом и боязнь миграции способствует нарушению прав человека на границах (особенно, что касается практики расового профайлинга и прав рабочих-мигрантов).
- Конкурирующие требования служб пограничного контроля о приобретении передовой техники и оборудования для проведения наблюдений и расследований отвлекают ресурсы от проектов по интеграции гендера.
- Отрицательное отношение к мерам позитивной дискриминации/квотирования в государствах, которые считают, что проблемы гендерного равенства у них решены или не относятся к компетенции правительства.

**Возможности/Полезные советы**

- Следует сосредоточить внимание на личностных ценностях и навыках, которые ориентированы на служение обществу и традиционно считаются присущими женщинам.
- Давление общественности, выступающей за обеспечение гендерного, расового и этнического многообразия состава правоохранительных органов, создает импульс, позволяющий приступить к решению гендерных проблем.
- Существование правовых структур, обеспечивающих равные права занятости для мужчин и женщин, может способствовать полному и равному представительству обоих полов в составе пограничных служб.
- Следует разработать и применять программу обучения в области «понимания особенностей других культур» в рамках стандартной программы обучения персонала пограничных служб, что позволит обеспечить соблюдение прав человека как мужчин, так и женщин.

**Рамка 14****Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА)**

Основной целью соглашения о свободной торговле (НАФТА), заключенного между Канадой, Мексикой и США, является содействие перемещению товаров, капитала и услуг, но не людей. Ежедневный объем торговли между Канадой и США составляет 1,2 млрд. долларов США, тогда как между США и Мексикой – лишь 7,3 млн. долларов. Процессы реформирования пограничного контроля на обеих границах различались разительно.

В своих отношениях с Мексикой США уделяют основное внимание проблемам незаконного оборота наркотиков, оружия и нелегальной миграции. Для американо-мексиканской границы характерны пограничные ограждения, значительное увеличение числа сотрудников пограничной стражи и милитаризованная обстановка.

С Канадой же США договорились о применении схемы «умной границы». Он включает предварительно согласованный порядок пропуска коммерческого транспорта (FAST) и процедуру предварительной проверки лиц, намеревающихся пересечь границу (NEXUS), что обеспечило

гармоничную и стройную систему пропуска коммерческого транспорта. Движение пассажиров через границу ускорили такие меры, как создание межведомственных рабочих и целевых групп, совместное размещение объектов таможенной и иммиграционной служб, координация оформления документов и внедрение проектов изометрической идентификации личности (сканирование сетчатки глаза и отпечатков пальцев). В США остается такая проблема, как частично совпадающая юрисдикция множества конкурирующих ведомств, тогда как Канада в 2002 году учредила новое Министерство общественной безопасности, которому подчиняются таможенные и пограничные службы.

Пограничный контроль на границе между Канадой и США, самой длинной в мире сухопутной границе между двумя странами (8 850 км), имеющей 132 официальных пункта перехода, действует относительно безупречно, тогда как на границе между США и Мексикой, насчитывающей всего 25 пунктов перехода, по-прежнему царит атмосфера страха перед возможными преступлениями и насилием.

## 6 Основные рекомендации

### Международное сообщество

1. Добиваться включения женщин, экспертов по гендерным вопросам и представителей женских организаций в процессы анализа, планирования, реализации реформы пограничного контроля, мониторинга ее осуществления и итоговой оценки результатов.
2. Содействовать систематическому учету гендерной концепции во всех процессах реформирования пограничных служб, а также повышению уровня набора, удержания женщин на службе и продвижения их по карьерной лестнице.
3. Организовать программы повышения компетентности женских и других организаций гражданского общества, которые позволили бы им осуществлять эффективный мониторинг деятельности пограничной стражи, таможни и иммиграционной службы.

### Правительство

4. Проверить и пересмотреть нормативные документы, инструкции и регламентированные процедуры на предмет учета ими гендерных аспектов для обеспечения политики, направленной на повышение качества работы служб.
5. Создать и внедрить комплексные кодексы поведения, прямо предусматривающие меры борьбы с сексуальными домогательствами и насилием на гендерной почве.
6. Обеспечить проведение реформ и деятельность пограничных служб с использованием методов соучастия общественности:
  - a. Активно привлекать экспертов по гендерным вопросам, женские организации, другие организации гражданского общества, а также широкую общественность.
  - b. Проводить консультации с женщинами по вопросам деятельности пограничных служб и других служб безопасности.
  - c. Проводить мероприятия по повышению осведомленности общественности о режиме пограничного контроля и о правах человека.
7. Разработать институциональные механизмы для интеграции гендерных аспектов, включая:
  - a. Систему контактных пунктов по гендерным вопросам для мониторинга реализации политики гендерного равенства и оказания ей поддержки.
  - b. Форум по гендерным вопросам для представителей всех подразделений службы, который должен содействовать выполнению нормативных документов, обеспечить выделение надлежащих средств бюджета и служить инструментом для выражения женщинами своих взглядов.
8. Внедрить гендерное обучение персонала пограничных служб и обеспечить оценку его результатов:
  - a. Включить обучение в более широкие стратегии систематического учета гендерной концепции.
  - b. Уделить повышенное внимание изучению международного и внутреннего законодательства по правам человека, особенно касающегося насилия на гендерной почве и торговли людьми.
  - c. Включить в циклы обучения и руководства проектами процедуры итоговой оценки и обратной связи, в том числе показатели учета гендерной специфики; по итогам обучения следует проводить анализ имеющихся пробелов, проверки, опросы клиентов, и т.д. с целью сбора откликов и внесения исправлений или усовершенствований.
9. Повысить уровень набора, удержания и продвижения женского персонала по службе:
  - a. Установить стратегические плановые цифры набора и удержания женщин на службе.
  - b. Развернуть специальные вербовочные кампании.
  - c. Обеспечить программы наставничества и поддержки для женщин-новобранцев.
  - d. Создать профессиональные объединения женского персонала.
  - e. Рассмотреть возможности новых вариантов несения службы – например, путем создания чисто женских подразделений.
  - f. Назначать квалифицированных сотрудниц-женщин на руководящие посты.
10. Разработать и внедрить специальные проекты по борьбе с торговлей людьми, в том числе:
  - a. Механизмы регионального сотрудничества.
  - b. Участие в деятельности механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.
  - c. Систематический сбор данных.
  - d. Межминистерскую рабочую группу, в задачу которой входит систематическое распространение важной последней информации о предпринимаемых правительством инициативах по предупреждению торговли людьми.
  - e. Обеспечить равное представительство обоих полов в составе всех учрежденных структур, куда обязательно должны входить и лица, имеющие опыт и квалификацию в области учета гендерных проблем.

# 7

## Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

Международная амнистия - [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

CLEEN Foundation (Фонд «CLEEN») - [www.cleen.org](http://www.cleen.org)

Coalition Against Trafficking in Women (Коалиция против торговли женщинами) - [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)

Хьюман Райтс Вотч - [www.hrw.org/ru](http://www.hrw.org/ru)

No Border Network (Европейская антирасистская сеть «Нет границам!») - [www.noborder.org](http://www.noborder.org)

ЮНИФЕМ - [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

### Практические руководства и пособия

**Regional Best Practice Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-trafficking Response.** International Centre for Migration Policy Development, 2005. URL: <http://www.stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=160>.

**Resource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking.** International Organization for Migration, 2006. URL: [http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/resource\\_book.pdf](http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/resource_book.pdf).

**Recruiting & Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement.** National Center for Women and Policing, 2001. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

**Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards.** 5.40: Cross-Border Population Movements. United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre, 2006. URL: <http://www.unddr.org/iddrs/05/40.php>.

**Toolkit to Combat Trafficking in Persons.** United Nations Office on Drugs and Crime, 2006. URL: [http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf).

Zimmerman C. and Watts C. **WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women.** Geneva, World Health Organization, 2003. URL: <http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf>.

### Статьи и доклады

**Good practices in responses to trafficking in human beings: Cooperation between civil society and law enforcement in Europe.** Copenhagen, Danish Red Cross, 2005. URL: [http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference\\_rc/1088\\_drk\\_human\\_manual\\_web%20%282%29.pdf](http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference_rc/1088_drk_human_manual_web%20%282%29.pdf).

D’Cunha J. **Mainstreaming Gender and Rights into the Police and Criminal Justice Systems: UNIFEM Interventions.** UNIFEM, 2002.

Caparini M. and Marenin O. **Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World.** Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.

**Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa.** UNICEF, 2003. URL: <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/trafficking-gb2ed-2005.pdf>.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 151. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- 2 Hills A. Towards a Rationality of Democratic Border Management. – In: Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 33.
- 3 OECD DAC Handbook. Указ. соч., p. 151.
- 4 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 5 Глобальный альянс против принудительного труда. Женева, Международное бюро труда 2005. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_088486.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_088486.pdf).
- 6 Glenn J.C. and Gordon T.J. State of the Future. Washington, DC, World Federation of United Nations Associations, September 2007.
- 7 Anti-Trafficking Training for Frontline Law Enforcement Officers. Vienna, International Centre for Migration Policy and Development, 2003, p. 30.
- 8 Borderline Slavery: Child Trafficking. Human Rights Watch, 2003, p. 13.
- 9 International Crisis Group. Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential. Asia Report No. 33, April 2002, p. 4.
- 10 Tajikistan: Gender Profile. 30 December 2005. URL: <http://www.womenwagingpeace.net>.
- 11 Israel and the Occupied Territories: Conflict, Occupation and Patriarchy, Women Carry the Burden. Amnesty International, 31 March 2005.
- 12 Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women. United Nations ECOSOC, 26 January 1998.
- 13 Falcon S. The Colour of Violence. South End Press, 2006, p. 120.
- 14 Hundreds of Kosovo-Albanian Girls and Women Raped by Serb Border Guards. – In: The Times, 7 April 1999.
- 15 Pittaway E. and Bartolomei L. Issues for Burma Refugees in Thailand and along the Thai Burma border. University of New South Wales Centre for Refugee Research and ANCORW, 2002, p. 4.
- 16 Asian Human Rights Commission, March 2007. URL: <http://www.ahrchk.net>.
- 17 Okechukwu I. Beyond Declarations: Law Enforcement Officials and ECOWAS Protocols on Free Movement of Persons and Goods in West Africa. Lagos, CLEEN Foundation, 2007.
- 18 Там же, п. 6.
- 19 Личная переписка с Дж. Беллом, руководителем Департамента сотрудничества в области безопасности Присутствия ОБСЕ в Албании, май 2007 г.
- 20 CBP Border Patrol Encourages Women, Minorities to Join. International Association of Women Police, 20 June 2007.
- 21 Horne P. Policewomen: The First Century and the New Era. – In: The Police Chief, 2006, p. 1.
- 22 Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. National Center for Women and Policing, 2001, p. 22. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.
- 23 UNDP Tajikistan. URL: <http://www.adb.org>.
- 24 Региональные инициативы по борьбе с торговлей людьми предусматривают следующие меры: Европейское агентство по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (FRONTEX) получило от ЕС задание по систематическому включению мер борьбы против торговли людьми во все аспекты своей деятельности. Агентство должно оказывать государствам-членам помощь в обучении сотрудников национальной пограничной стражи, включая внедрение общих стандартов обучения. План действий ЭКОВАС по борьбе с торговлей людьми включает обучение персонала правоохранительных органов вместе с представителями НПО и специализированных подразделений, уполномоченных вести борьбу с торговлей людьми. Полиция 10 стран Южной Америки сотрудничает в рамках региональной инициативы, предложенной правозащитной организацией из Перу, которая включает распространение информации о торговле людьми через Интернет. Центр Юго-восточной европейской инициативы по сотрудничеству (SECI) ведет борьбу с преступностью в этом регионе, в том числе с торговлей людьми. Центр SECI рекомендует, чтобы государства-члены учреждали национальные комиссии по борьбе с торговлей людьми и принимали соответствующие законы. Кроме того, центр работает в рамках Пакта о стабильности по вопросам борьбы с организованной преступностью над устранением несогласованности в законодательной базе государств-членов, а также над обеспечением судебного преследования сетей преступных организаций. В регионе Большого Меконга (Бирма, Камбоджа, Китай, Лаос, Таиланд и Вьетнам) действует межправительственная инициатива против торговли людьми, в рамках которой партнеры из многих секторов и различных уровней общества (от отдельных лиц до международных организаций) работают над методами реагирования на торговлю людьми с упором на оказание помощи жертвам с соблюдением прав человека. Заключенное между всеми шестью странами соглашение 2004 года о борьбе с торговлей людьми позволило проводить эффективные операции по спасению вьетнамских женщин и девушек, которых готовили к торговле сексом в Китае. Органы полиции по обе стороны вьетнамско-китайской границы сотрудничают друг с другом, организуя совместное обучение персонала, обмен информацией и проведение совместных операций.
- 25 Излагается по: Zimmerman C. and Watts C. WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women. Geneva, World Health Organization, 2003. URL: <http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf>.
- 26 Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне. Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2004.
- 27 Излагается по: БДИПЧ ОБСЕ, там же.
- 28 Проведенное в 2006 году исследование ЮНОДК выявило, что из 55 обследованных стран Европы, СНГ и Северной Америки, 70% не вели раздельный учет жертв торговли людьми по возрасту или полу жертвы; 40% не делали различий между взрослыми жертвами и детьми; и, хотя большинство стран регистрировало данные о торговле людьми с целью сексуальной эксплуатации, лишь в 49% стран существовала отчетность по трудовой эксплуатации. См. Conference of State Parties to Convention Against Trans-national Crime and its Protocols. Vienna, 9-12 October 2006. Proceedings of the GAATW Panel Discussion.
- 29 Программу обучения разработал «International Centre for Migration Policy Development» (Международный центр по развитию политики в области миграции) при финансовой помощи со стороны «European Agency for Reconstruction» (Европейского агентства реконструкции).
- 30 Maiti Nepal website.] URL: <http://www.maitinepal.org>.
- 31 Treasury Board of Canada. <http://www.tbs-sct.gc.ca>.
- 32 Эти учебные материалы были разработаны «International Centre for Migration Policy Development» Международным центром по развитию политики в области миграции по заказу «European Agency for Reconstruction» (Европейского агентства реконструкции).
- 33 Polisar J. and Milgram D. Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies that Work. – In: The Police Chief, October 1998.
- 34 European Network of Police Woman. URL: <http://www.enp.nl>.
- 35 Border Network for Human Rights. URL: <http://www.borderaction.org>.

- 36 OECD DAC Handbook. Указ. соч., pp. 158-159.
- 37 Hegedüs J. Hungary's Experience of Border Management Reform 1989-2007: Lessons Learned in Establishing a Demilitarized Border Management Service in Hungary. – In: Border Management Reform in Transition Democracies. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, March 2007, p. 37.
- 38 International Crisis Group. Указ. соч., p. 3.
- 39 Van Der Meer A.H. New Perspectives for Economic Cooperation in Central Asia. InWEnt Conference, Berlin, May 2006.
- 40 Ibeanu O. Beyond Declarations: Law Enforcement Officials and ECOWAS Protocols on Free Movement of Persons and Goods in West Africa. Lagos, CLEEN Foundation, 2007, p. 27.
- 41 Там же.
- 42 См. <http://www.maherara.ca>.





# Гендер и пограничный контроль

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?

Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по теме пограничного контроля

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 пограничного контроля, 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 учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?

**Пограничный контроль** связан с управлением государственной границей. Хотя смысловое наполнение термина «пограничный контроль» в разных странах может быть различным, в зависимости от условий данной страны, обычно он означает ряд правил, методов и инструкций, регулирующих различные виды трансграничной деятельности и перемещений через определенные приграничные районы или зоны<sup>1</sup>. К основным субъектам, ответственным за контроль над перемещением людей и товаров через границу, относятся пограничная стража, иммиграционная служба и таможенная служба.

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.

### Предупреждение и выявление случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов

- Учет гендерных аспектов в рамках мероприятий по предупреждению, расследованию и ликвидации торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов может повысить уровень выявления и защиты жертв.

### Защита и укрепление прав человека

- Население более склонно испытывать доверие к сотрудникам пограничных служб, если они защищают и укрепляют права человека женщин, мужчин, девушек и юношей. В свою очередь, это способствует росту потока людей, товаров и услуг и повышает потенциал пограничных служб в плане предупреждения и выявления преступлений.

### На пограничных переходах могут иметь место, в том числе, следующие нарушения прав человека:

- Физическое насилие, такое, как избиения, изнасилования и пытки.
- Отказ в праве ходатайствовать о получении политического убежища или статуса беженца.
- Сексуальные домогательства и дискриминация на почве половой принадлежности или сексуальной ориентации.
- Расовый/этнический профайлинг, нарушающий право на свободу передвижения.
- Коррупция, превышение служебных полномочий и насилие в отношении лиц, занимающихся трансграничной коммерцией.
- Отказ в праве на медицинскую помощь.

### Репрезентативность личного состава институтов пограничного контроля

- Достижению этой цели может способствовать повышение доли женщин в составе служб пограничного контроля, так как в настоящее время доля мужчин в этих службах неоправданно высока:



## Рамка 1

### Полезные советы по методам обращения с женщинами-жертвами торговли людьми с учетом гендерной специфики

1. Вряд ли женщина, ставшая жертвой торговли людьми, станет отвечать на вопросы следователей-мужчин. Намного предпочтительнее, чтобы такие опросы проводили женщины, особенно с учетом чувства безопасности, которое возникает при этом у жертвы.

2. На протяжении всего опроса рядом должна находиться еще одна женщина в качестве свидетеля. Если других женщин в данный момент в составе пограничной службы нет, в качестве наблюдателя можно пригласить представительницу от знакомой и вызывающей доверие НПО или женской организации.

- Необходимо обеспечить надлежащие инструкции по проведению допросов, опросов, личных досмотров и последующих действий в связи с такими преступлениями, как торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов.
- Необходимо обеспечить более репрезентативный состав институтов, который отражал бы состав того общества, которому они служат, в плане этнической, языковой, религиозной, половой и др. принадлежности. Это повышает их легитимность и способствует «нормализации» обстановки на границе.
- Необходимо предупреждать такие нарушения прав человека на границе, как сексуальные домогательства, ненадлежащий личный досмотр и чрезмерное применение силы.

#### Укрепление местной инициативы, гражданский контроль и сотрудничество

- Повышение участия основных заинтересованных субъектов, таких, как женские организации, в процессах реформирования служб пограничного контроля содействует укреплению местной инициативы и контроля со стороны гражданского общества.
- Сотрудничество с женскими организациями, наряду с другими организациями гражданского общества, может стать источником критически важной секретной информации о преступной деятельности, консультаций экспертов по вопросам политики и экспертной помощи в области гендерного обучения. Организации гражданского общества являются также основными организациями, которые принимают жертв преступлений по направлениям правоохранительных органов и оказывают им дополнительную помощь.

## Рамка 2

### Опрос жертв торговли людьми с соблюдением осторожности и этических норм<sup>2</sup>

1. Не навредить – к каждому человеку следует относиться так, как если бы возможность причинения им вреда была максимальной – пока не появятся доказательства, свидетельствующие об обратном.

2. Перед тем, как приступать к опросу, следует изучить опрашиваемого и оценить все риски.

3. Подготовить надлежащую информацию о перенаправлении жертв (данные о предоставляемой правовой, медицинской, социальной помощи, убежище и мерах безопасности).

4. Надлежащим образом подобрать переводчиков.

5. Обеспечить анонимность и конфиденциальность.

6. Получить от респондента официальное согласие, основанное на предоставленной информации.

7. С уважением выслушать личную оценку респондентом ситуации и рисков для его безопасности.

8. Избегать нанесения респонденту повторной психологической травмы: не следует задавать вопросы, которые могут спровоцировать эмоциональный ответ.

9. Быть готовым к срочному вмешательству в ситуацию.

10. Использовать полученную информацию таким образом, чтобы она принесла пользу данному человеку или способствовала разработке нормативных документов и мероприятий против торговли людьми.

3. Необходимо изолировать жертву от торговца людьми.
4. Личный досмотр жертвы и ее имущества должен проводить сотрудник женского пола.
5. Необходимо немедленно связаться с женскими организациями и адвокатами, оказывающими помощь жертвам.
6. Необходимо обеспечить удовлетворение физических и медицинских потребностей жертвы.

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

Интеграция гендера в систему пограничного контроля необходима с точки зрения 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.).
- Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (Палермский протокол) (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 систему пограничного контроля

### Сбор информации

- Сбор, анализ и распространение точных данных о потоках мигрантов, торговле людьми и незаконном ввозе мигрантов с целью усовершенствования нормативных документов и практических методов пограничного контроля. Как минимум, данные должны представляться вразбивку по полу, возрасту, месту назначения и цели путешествия жертв.

### Принятие нормативных документов, порядка действий и инструкций с учетом гендерных аспектов

- Разработать нормативные документы, порядок действий и инструкции с учетом гендерных аспектов (см. рамку 1), которые регламентируют методы выявления и опроса жертв, проведения личных досмотров, расследования, задержания и другие действия, принимая во внимание различия потребностей женщин и мужчин, а также различия между миграцией, торговлей людьми и нелегальным ввозом людей.
- Принять четкие кодексы поведения; внутренний и внешний порядок приема жалоб, проведения расследования по ним и принятия дисциплинарных мер; а также процедуры внешней оценки поведения персонала и проведения проверок.
- Обеспечить общественности открытый доступ к руководящим и нормативным документам служб пограничного контроля и регулярно проводить консультации с различными заинтересованными субъектами с целью выяснения общественного мнения по поводу предполагаемых угроз безопасности и надлежащих мер реагирования на них.
- Отделам по работе с персоналом внедрить нормы и практику, учитывающие гендерную специфику и интересы семей сотрудников, в том числе нормы, направленные на искоренение сексуальных домогательств.
- Пересмотр шкалы окладов, порядка продвижения по

службе и других мер поощрения в качестве важного шага на пути к искоренению взяточничества и других видов коррупции. Надлежащий уровень оплаты и условий труда обычно способствует положительному отношению персонала к мероприятиям реформы.

#### Гендерное обучение

- Разработать материалы по гендерному обучению и повышению компетентности, специально предназначенные для сотрудников пограничных служб (включая пограничную стражу, таможенную и иммиграционную службу) с учетом стоящих перед ними специфических проблем.
- Привлекать женские организации к разработке и реализации программ гендерного обучения и других проектов по повышению компетентности персонала.

#### Повышение уровня выявления и защиты жертв торговли людьми

- Обеспечить, чтобы сотрудники служб пограничного контроля умели распознавать и выявлять жертв торговли людьми, а также отличать их от незаконных мигрантов, лиц, занимающихся проституцией, добровольных мигрантов и других лиц, пересекающих границу:
  - Следует проводить тщательное наблюдение за людьми на пограничных переходах и осуществлять проверки на основе заранее полученной информации.
  - Следует понимать различия целей, ради которых совершается торговля женщинами, мужчинами, юношами и девушками, а также различия испытаний, которые выпадают на их долю.
  - Обучить персонал методам надлежащего обращения с жертвами торговли людьми (см. рамку 2): пониманию их уязвимостей, сопереживания и потребностей, а также обеспечить знание персоналом постоянно действующих инструкций по порядку перенаправления жертв и проведения следствия.
  - Следует организовать сотрудничество с женскими организациями и другими НПО по оказанию услуг жертвам.

#### Повышение репрезентативности кадрового состава институтов пограничного контроля и расширение участия гражданского общества

- Следует планировать вербовочные мероприятия с установлением плановых цифр по повышению набора женщин. К числу мер, способствующих увеличению числа заявлений от женщин о приеме на службу, относятся следующие: проверка критериев отбора кандидатов, разработка соответствующих должностных инструкций, обучение сотрудников по набору персонала в области гендерных проблем, пересмотр вербовочных материалов и проверка методов собеседования при отборе кандидатов на службу.
- Следует назначать или выдвигать квалифицированных сотрудников на высокие должности в пограничных службах (см. рамку 3).

#### Рамка 3

#### Набор женского персонала в Косово

Сразу же по завершении войны в Косово были предприняты значительные усилия по набору женщин на учебу по новой программе начального обучения полицейских сил, разработанной ОБСЕ. В первые годы женщины составляли до 33% выпускников курсов, однако затем некоторые женщины обнаружили, что эта служба им не подходит, а другие оставили службу, выйдя замуж, или нашли более выгодную работу. На сегодня доля женщин в полиции Косово составляет почти 14%. Служба пограничной полиции Косово (ББПТ) была сформирована позднее. В январе 2007 года в пограничной полиции служило 76 женщин (из 1 009 сотрудников); в их числе была женщина-генерал, стоящая во главе этой службы.

#### Рамка 4

#### Контроль со стороны гражданского общества<sup>3</sup>

Организация «Border Action Network», совместно с общинными организациями приграничных штатов США, подготовила «Рекомендации по разработке альтернативных нормативных документов и практических методов по охране порядка на границах» с целью обеспечения подотчетности органов пограничного контроля, соблюдения ими прав человека и безопасности местных общин. В июне 2006 года организация «Border Network for Human Rights», базирующаяся в городе Эль-Пасо (Техас) и в южной части штата Нью-Мексико, представила независимый отчет Комитету по правам человека, в котором документально зафиксировала факты нарушения прав человека и гражданских прав на границе между Мексикой и США.

- Следует повысить участие местных субъектов, таких, как организации гражданского общества, включая женские группы, в процессе анализа, планирования, реализации и мониторинга/итоговой оценки процесса реформ, что будет способствовать повышению его прозрачности и укреплению местной инициативы (см. рамку 4).

#### Мониторинг/итоговая оценка

- Следует, чтобы в рамках мониторинга независимый орган провел опрос типа «анкеты о степени удовлетворенности клиентов».

#### Кроме того, в части б вы найдете...

- Полезные советы о порядке действий с учетом гендерной специфики.
- Типовую анкету механизма перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.
- Полезные советы по разработке действенных кодексов поведения.
- Примеры программы гендерного обучения сотрудников пограничной полиции Косово.
- Полезные советы по обеспечению набора, удержания и повышения по службе женского персонала.

#### Проблемы и возможности постконфликтного периода

Реформирование пограничного контроля в постконфликтный период может оказаться чрезвычайно деликатным процессом из-за пограничных споров и контролируемых границы местными вооруженных групп. Во многих случаях системы пограничного контроля приходится восстанавливать с нуля. В число непосредственных первоочередных задач реформы пограничного контроля могут входить демилитаризация и разминирование границ, предупреждение нелегальной торговли оружием, а также обеспечение защиты беженцев и перемещенных лиц.

#### Проблемы, стоящие на пути интеграции гендера

- Границы остаются районами территориальных споров и вероятных действий противника, в связи с чем они могут считаться слишком опасным местом работы для женщин.
- В случаях, когда надлежащий контроль отсутствует, и преступники чувствуют свою безнаказанность, широкое распространение получает НГП в отношении женщин и девушек.
- Повышение уровня торговли людьми.
- Основное внимание нередко уделяется общей реформе правоохранительных органов, а реформирование специализированных полицейских сил, в том числе пограничных служб, откладывается; первоначальные мероприятия служб по набору персонала, направленные на вербовку женщин, часто сбавляют темп.

## Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Международное сообщество, международные организации и вновь образованные правительства могут проявить больше политической воли для содействия процессу реформ.
- Создание или реформирование систем пограничного контроля предоставляет возможность установить плановые цифры по набору женского персонала и внедрить учет гендерной специфики в процесс разработки нормативных документов, регламентирующих процедур, в программы оперативной деятельности, а также в системы набора и обучения персонала.
- Может возникнуть повышенное число женщин, желающих поступить на работу в пограничные службы, включая женщин, которые являются главами и основными кормильцами семей, а также демобилизованных женщин, имеющих управленческие и организаторские навыки.

## ? Вопросы по теме пограничного контроля

Анализ – один из лучших способов определить исходные точки, преимущества и недостатки интеграции гендерной концепции в систему пограничного контроля. Ниже предлагаются некоторые контрольные вопросы в области гендерных аспектов, которые могут помочь обеспечить более полный анализ, контроль и мониторинг системы пограничного контроля.

- Получает ли персонал пограничных служб точную информацию, а также достаточное и надлежащее обучение в области гендерных проблем?
- В достаточной ли степени персонал пограничных служб подготовлен к защите прав жертв торговли людьми и (или) незаконной миграции, а также к учету их потребностей?

- Созданы ли постоянно действующие инструкции по перенаправлению жертв торговли людьми и незаконной миграции?
- Приняты ли нормативные документы, учитывающие гендерную специфику – такие, как кодексы поведения и нормативные документы по борьбе с сексуальными домогательствами и дискриминацией?
- Соответствует ли кадровый состав пограничных служб составу общества с точки зрения половой, этнической, религиозной, языковой, и т.д. принадлежности?
- Обеспечена ли равная занятость мужчин и женщин на всех уровнях иерархии институтов пограничного контроля?
- Участвуют ли основные заинтересованные субъекты из правительственных министерств и гражданского общества, включая женские организации, в процессе анализа, планирования, принятия решений, мониторинга и итоговой оценки деятельности служб пограничного контроля?
- Прошли ли проверку, с точки зрения учета гендерной специфики, применяемые пограничными службами процедуры выявления и опроса жертв и проведения расследования?
- Организованы ли на пограничных переходах централизованные пункты регистрации и обмена информацией? Собираются ли собираемые данные по полу, возрасту и по другим соответствующим признакам?

1 Hills A. Towards a Rationality of Democratic Border Management. – In: Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 33.

2 Излагается по: Zimmerman C. and Watts C. WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women. Geneva, World Health Organization, 2003.

3 US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights. Border Network for Human Rights, June 2006. URL: <http://www.bnhr.org>.

## Дополнительная информация

### Ресурсы

**Торговля людьми и эксплуатация принудительного труда - руководство для законодательных и правоохранительных органов.** Женева, Международная организация труда, 2006.

**Migration and Gender.** – In: Essentials of Migration Management, Volume 2. Geneva, International Organization for Migration, 2007.

**Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices.** International Organization for Migration, 2005.

**Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне. Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство.** Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2004.

**Toolkit to Combat Trafficking in Persons.** United Nations Office on Drugs and Crime, 2006.

Zimmerman C. and Watts C. **WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women.** Geneva, World Health Organization, 2003.

### Организации

CLEEN Foundation (Фонд «CLEEN») – [www.cleen.org](http://www.cleen.org)

Coalition Against Trafficking in Women (Коалиция против торговли женщинами) – [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)

Хьюман Райтс Вотч - [www.hrw.org/ru](http://www.hrw.org/ru)

Международная организация по вопросам миграции – [www.iom.int](http://www.iom.int)

No Border Network (Европейская антирасистская сеть «Нет границам!») – [www.noborder.org](http://www.noborder.org)

ОБСЕ – [www.osce.org](http://www.osce.org)

ЮНИФЕМ – [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

### 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 подготовила Надя Ньери (МУНИУЖ ООН) по материалам части 6 (автор – Анжела Макэй).**

# Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности

Илья Лучак





# Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности

Илья Лучак



## Об авторе

Д-р Илья Лучак – профессор, заведующий Кафедрой политологии Виргинского политехнического института и университета штата Виргиния. В круг его научных интересов входит сравнительная политология, политология стран Латинской Америки, теории развития, гендера и демократизации, а также резких политических перемен. Д-р Лучак является автором ряда книг и статей по таким проблемам, как гендерное равенство и мирные соглашения, гендер и демократия в странах Латинской Америки, демократическое правление и организация женских объединений во имя послевоенного восстановления государств Центральной Америки. Д-р Лучак получил ученую степень доктора философии (PhD) в области политологии в университете штата Айова.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Хансу Борну, Виллему Ф. ван Экелену, Махитаб Меккави, Рите Тапхорн, Тоун Тингсгард и МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтни Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

Несколько разделов этой части основаны на материалах консультативного доклада Luciak I.A. Conflict and Gendered Parliamentary Response, подготовленного в рамках проекта ПРООН «Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery» (Повышение роли парламентов в предотвращении кризисов и ликвидации их последствий), апрель 2006 г.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.

создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.

усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, EPA, Herwig Vergult, 2006.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. В чем состоит парламентский контроль над сектором безопасности?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему учет гендерных проблем важен для осуществления парламентами контроля над сектором безопасности?</b>	<b>3</b>
3.1. Принятие комплексных законов и нормативных документов в области безопасности с учетом существующих потребностей . . . . .	3
3.2. Эффективные и репрезентативные институты сектора безопасности . . . . .	4
3.3. Справедливое распределение статей бюджета и управление ресурсами . . . . .	4
3.4. Гендерное равенство и принятие решений в парламенте . . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в процесс парламентского контроля над сектором безопасности</b>	<b>6</b>
4.1. Комплексные законы и нормативные документы в области безопасности с учетом существующих потребностей . . . . .	6
4.2. Создание репрезентативных и эффективных институтов сектора безопасности . . . . .	7
4.3. Борьба с насилием на гендерной почве . . . . .	8
4.4. Повышение представительства женщин в парламентах и их участия в принятии парламентских решений в области безопасности . . . . .	8
4.5. Обеспечение справедливого учета гендерных аспектов в процессе планирования бюджета и государственных закупок . . . . .	10
<b>5. Внедрение гендерных аспектов в процесс парламентского контроля над сектором безопасности в конкретных условиях</b>	<b>12</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	12
5.2. Развитые страны . . . . .	15
<b>6. Основные рекомендации для парламентариев</b>	<b>16</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>17</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЖзП</b>	НПО «Женщины за процветание»
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НА</b>	Национальная ассамблея
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>РДР</b>	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ЮНИФЕМ</b>	Женский фонд ООН

# Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности

## 1 Введение

Парламенты играют существенную роль в реформировании сектора безопасности. Депутаты, как представители интересов граждан, которым подотчетна исполнительная власть, выполняют ключевую законодательную и контрольную функцию. Парламент утверждает бюджет, пересматривает и вводит в действие законодательные акты, связанные с деятельностью сектора безопасности, а также выполняет важнейшую роль связующего звена между правительством и гражданами как организатор общенационального диалога по вопросам безопасности. Парламент – единственный всенародно избранный орган, который имеет право выступать от имени граждан и защищать их интересы с точки зрения обеспечения безопасности страны. Когда парламент учитывает и гендерные аспекты (т.е. различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек), он тем самым усиливает контроль над сектором безопасности. Контроль с учетом гендерных аспектов может обеспечить комплексный подход к политике безопасности, нацеленной на удовлетворение существующих потребностей, повысить эффективность оперативной деятельности институтов сектора безопасности, а также их ответственность за планирование расходов бюджета на основе справедливости.

Задача настоящей части пособия – показать значимость парламентского контроля над сектором безопасности, а также преимущества, которые дает депутатам учет гендерной концепции в деятельности парламента. На национальном уровне к основным целевым аудиториям данной части пособия относятся депутаты и сотрудники парламентов, а также политические партии. Она также рассчитана и на депутатов и сотрудников региональных законодательных органов, таких, как Панафриканский парламент, Центральноамериканский парламент, Парламент Европы, парламентские ассамблеи ОБСЕ и НАТО, а также на парламентские институты и группы, такие, как Ассоциация европейских парламентариев для Африки, участвующих в парламентских программах помощи. Настоящая часть пособия может также оказаться полезной для должностных лиц, занятых реформированием сектора безопасности и разработкой проектов государственного управления, для организаций гражданского общества, а также для исследователей и ученых, чья сфера интересов лежит на пересечении проблем безопасности, деятельности парламентов и гендера.

После краткой характеристики особенностей парламентского контроля над сектором безопасности настоящая часть пособия разъясняет значимость и преимущества учета гендерных аспектов в парламентской деятельности по вопросам безопасности. Она содержит предложения о методах учета гендера при осуществлении парламентского контроля, а также раздел, речь в котором идет об учете гендерных аспектов в процессе парламентского контроля в специфических условиях постконфликтных и развитых стран. В заключение приводятся основные рекомендации и перечень дополнительных ресурсов для специалистов-практиков.

## 2 В чем состоит парламентский контроль над сектором безопасности?

Общепринятое определение парламентского контроля над сектором безопасности гласит: «Законодательная власть контролирует сферу безопасности через принятие законов, которые определяют и регулируют деятельность служб безопасности и их полномочия, а также через утверждение соответствующих бюджетных вложений. Такой контроль может также предусматривать создание должности омбудсмена в парламенте или комиссии для расследования жалоб общественности»<sup>1</sup>.

Надлежащее государственное управление предусматривает парламентский контроль. Парламент находится в самом центре демократии и служит оплотом противодействия авторитарной власти. Парламент контролирует финансы государства, и именно он определяет бюджет, на который может рассчитывать сектор безопасности. Кроме того, парламент устанавливает юридические параметры вопросов безопасности. В зависимости от конкретной страны парламент может предпринимать некоторые из следующих действий по контролю над сектором безопасности<sup>2</sup>:

- Принимать, отвергать или предлагать поправки в нормативные документы в области обеспечения безопасности и в законы, относящиеся к обороне страны.
  - Проводить парламентские дебаты.
  - Делать парламентские запросы и интерpellации (требовать от должностных лиц государства разъяснений по поводу каких-либо действий или политики).
  - Призывать к проведению консультаций по вопросам безопасности на национальном уровне.
  - Заказывать проведение исследований.
- Утверждать бюджетные ассигнования, связанные с обеспечением безопасности, и контролировать их исполнение.
- Санкционировать начало или окончание чрезвычайного положения или состояния войны.
- Принимать или отвергать предложения правительства по таким вопросам, как:
  - Заключение международных договоров, союзов и направление войск за рубеж.
  - Назначения на высшие должности в системе безопасности.
  - Крупные закупки вооружений.
- Осуществлять мониторинг и оценку политики и программ в области безопасности.
  - Учреждать парламентские расследования или слушания.
  - Требовать от правительства проведения оценки выполнения какого-либо нормативного документа или программы или нанимать консультантов для осуществления проверки результатов деятельности правительства.
  - Учреждать механизмы проверки чьей-либо деятельности (например, омбудсмена по вопросам обороны) или проверять результаты работы таких механизмов.

В парламентской системе действует ряд ключевых субъектов:

- **Парламентарии** или депутаты парламента, т.е. представители, избранные в парламент избирателями. Они могут обеспечить, чтобы предлагаемые исполнительной властью политические меры, связанные с вопросами безопасности, учитывали интересы граждан. Они могут проводить общественные слушания и предоставлять необходимую информацию группам гражданского общества; в некоторых случаях отдельные законодатели используют заседания муниципальных советов в качестве трибуны для обсуждения политики правительства с избирателями своего округа. Такие встречи обеспечивают связь с обществом (на уровне партий или на уровне отдельных законодателей) и существенно повышают легитимность решений, принимаемых парламентом по вопросам безопасности.
- **Политические партии** – основные составные части парламента. Именно вокруг партий строится организационная структура большинства парламента. В большинстве политических систем именно партии, а не собственно парламента выступают основными посредниками между руководством страны и гражданским обществом. Политические партии занимают собственные специфические ниши в секторе безопасности и используют законодательный орган как трибуну, посредством которой они могут донести свои взгляды до общества.
- **Сотрудники парламента** играют центральную роль в обеспечении его работы. Это хранители опыта и знаний, к которым прибегают как отдельные депутаты, так и политические партии. Сотрудники-профессионалы сохраняют преемственность в обсуждении сложных проблем безопасности, могут предоставить информацию по истории того или иного вопроса и, таким образом, являются ключевым элементом системы эффективного контроля над сектором безопасности.
- **Должность омбудсмана парламента** получила широкое распространение в Европе как инструмент реализации контрольной функции парламента. Все страны Западной Европы, за исключением Германии, Греции, Италии, Люксембурга и Швейцарии, имеют институты омбудсменов на общенациональном уровне. В Италии и Швейцарии действуют омбудсманы регионального и муниципального масштаба, а в немецком Бундестаге Комитет по петициям «выполняет функции, эквивалентные [функциям] военного омбудсмана по рассмотрению жалоб военнослужащих»<sup>3</sup>.
- **Гражданское общество** может быть эффективным партнером парламента по поддержке мер реформирования сектора безопасности. В распоряжении парламента имеются различные способы взаимодействия с гражданским обществом, включая проведение общенационального диалога, организацию общественных парламентарских слушаний, предлагаемого законодательства или организацию выступлений экспертов. Во многих странах такие отношения стали давней традицией.

Очевидно, что возможности осуществления контроля у парламента разных стран мира различны. Парламенты стран с давними и устоявшимися традициями парламентаризма, чья легитимность опирается на широкие полномочия, предоставленные народом, и на длительную историю строгого контроля над исполнительной властью, смогут более эффективно контролировать реформирование сектора безопасности, чем парламента многих развивающихся и переходных стран, действующие в менее благоприятных условиях. Эффективность законодателей переходных стран и стран, находящихся в состоянии конфликта, снижается рядом сдерживающих факторов политического и конституционного характера, а

также нехваткой ресурсов. Однако, несмотря на структурные и институциональные недостатки, парламентам принадлежит центральная роль в обеспечении комплексного характера реформы сектора безопасности.

Все парламента сталкиваются со сложностями, которые идут рука об руку с реформированием сектора безопасности, и, следовательно, с общими **проблемами**, неизбежными при попытке наладить эффективный контроль. Пытаясь установить контроль над вооруженными силами и полицией, законодатели любой страны понимают, сколь сложна стоящая перед ними задача – идет ли речь о США, где Конгресс намерен переписать закон о борьбе с терроризмом в попытке приструнить не в меру ретивую деятельность исполнительной власти в период после 11 сентября 2001 года, или о Парламенте Европы, обеспокоенном оборонной политикой Европейского Союза, или об арабских законодателях, которые ищут пути для утверждения своих полномочий после конфликта. Ограничения на действия парламента накладывают не только недостаток опыта и знаний, но и то преимущество, которым пользуется исполнительная власть в сфере безопасности. Например, президенты и правительства нередко прибегают к законам о государственной тайне, чтобы закрыть парламентам свободный доступ к информации.

Иногда большие проблемы таят в себе и большие возможности. Например, в ситуации конфликта парламентам выпадает отличный шанс принять активное участие в реформировании сектора безопасности. В период после гражданской войны или иного рода политических перемен с применением насилия парламент получает четкие полномочия представлять интересы граждан посредством выполнения своих контрольных и законодательных функций, направленных на укрепление безопасности людей.

## 3 Почему учет гендерных проблем важен для осуществления парламентами контроля над сектором безопасности?

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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>4</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

### 3.1. Принятие комплексных законов и нормативных документов в области безопасности с учетом существующих потребностей

Включение гендерной концепции в основные функции парламента выгодно парламентам, участвующим в реформировании сектора безопасности. Депутаты, как представители своих избирательных округов, обязаны обеспечить, чтобы при формировании политики в области безопасности учитывались потребности безопасности, характерные для женщин,

мужчин, девушек и юношей. Угрозы личной безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей различаются. Одной из наиболее распространенных в мире угроз личной безопасности является насилие на гендерной почве (НГП). Для мужчин и женщин характерны разные степени доступа к здравоохранению, образованию, полномочиям по принятию решений и другим ресурсам, от которых зависят все аспекты их личной безопасности.

Разработка политики национальной безопасности часто нацелена на отражение внешних угроз, таких, как терроризм или оружие массового уничтожения, а также на обеспечение боеготовности вооруженных сил. Законы и нормативные документы, регулирующие деятельность правоохранительных органов, органов правосудия, тюрем, пограничных и служб, разведки, вооруженных сил и частных охранных фирм нередко формулируются без учета их последствий для различных групп общества. Однако парламентарии могут воспользоваться своими законодательными, бюджетными и контрольными полномочиями и обеспечить, чтобы законы и нормативные документы в области безопасности удовлетворяли потребностям всех избирателей, учитывая НГП и другие различия между мужчинами и женщинами с точки зрения гарантии личной безопасности.

Растущее участие женщин в секторе безопасности ставит перед парламентами новые проблемы, в том числе проблемы обучения, правил ношения форменной одежды и обеспечения жильем. С другой стороны, лишь в последнее время стало уделяться больше внимания таким традиционным проблемам сектора безопасности, как надлежащее обучение личного состава полиции методом реагирования на бытовое насилие и другие виды НГП. Внимание к этим важным вопросам способствует возникновению у маргинализированных групп населения чувства уверенности и доверия к государственным институтам. Вдобавок, это повышает степень легитимности самого парламента.

Кроме того, вовлекая в процесс законотворчества и формирования политики широкий ряд субъектов гражданского общества, в том числе представителей женских организаций, парламентам повышает оперативность и легитимность политики и институтов сектора безопасности, а также оперативность и легитимность самого парламента (см. рамку 1).

#### Рамка 1

#### Южная Африка: учет гендерных аспектов в концепции безопасности<sup>5</sup>

Процесс реформирования Южной Африкой своего сектора безопасности в период после отмены апартеида часто приводят в качестве примера интеграции гендерных аспектов и участия женщин в политической жизни страны.

В 1996 году сотрудник Кейптаунского университета Лори Нэтэн подготовила «Белую книгу по национальной обороне» Южноафриканской Республики. Первый вариант этого документа широко обсуждался организациями гражданского общества и представителями военных. Значительное внимание в нем уделялось, в том числе, вопросам личной безопасности человека и необходимости создания ведомственной культуры, лишенной дискриминации по признаку пола; он также предусматривал, что Министерство обороны возьмет на себя обязательство по выявлению и искоренению фактов дискриминации, а также психологических установок, направленных на дискриминацию. Кроме того, он призвал к проведению политики позитивной дискриминации и реализации программ равных возможностей, а также к признанию права женщин на службу в вооруженных силах в любых званиях и на любых должностях, включая строевые.

«Белая книга» также предусматривала пересмотр концепции вооруженных сил, предлагая дать определение таких оперативных элементов

как военная доктрина, структура соединений, система материально-технического обеспечения, система вооружений, личный состав и материальная часть. По настоянию женщин-парламентариев и других законодателей, Постоянный комитет парламента по вопросам обороны призвал к проведению общенациональных консультаций в рамках процесса пересмотра структуры вооруженных сил. Для обеспечения участия общественности был принят ряд мер, в том числе использование военных самолетов и автобусов для переброски лидеров религиозных и местных общин, активистов НПО и представителей женских организаций для участия в региональных конференциях и семинарах.

Низовые женские организации сыграли существенную роль в привлечении внимания к проблемам, которые прежде обходили стороной, таким, как экологические последствия деятельности вооруженных сил и сексуальные домогательства к женщинам со стороны военнослужащих. Для решения этих проблем в Секретариате Министерства обороны были созданы два новых подкомитета. По итогам двух лет такой работы совместный пересмотр системы вооруженных сил помог достичь национального консенсуса по проблемам сил обороны и способствовал укреплению легитимности новых структур безопасности в глазах общественности.

## Рамка 2

## Вклад женщин-парламентариев Руанды в восстановление страны в постконфликтный период

Реформы избирательной системы, которые были проведены после этнического геноцида в Руанде и предусматривали квотирование мест в парламенте, превратили эту страну в мирового лидера по числу женщин-парламентариев, доля которых сейчас составляет 48,8%<sup>8</sup>. Опыт Руанды показывает, сколь благотворное влияние может оказать на постконфликтное восстановление страны значительное число женщин в парламенте. Женщины-парламентарии организовали первое в истории страны совещание женской фракции, которое вышло за рамки партийных рядов, и в котором приняли участие как хуту, так и тутси. На совещании обсуждались вопросы безопасности женщин независимо от их этнической или партийной принадлежности, были приняты инициативы по разработке законов о праве женщин на наследование имущества и о праве вдов требовать имущество покойного мужа у его родственников-мужчин, а также законов о НГП<sup>9</sup>. Правительство учредило министерство, задача которого – расширение прав и возможностей женщин, а в 2001 году разработало национальную гендерную программу.

В результате гендер был определен как одно из трех сквозных приоритетных направлений при пересмотре мер по снижению уровня бедности. Правительство финансировало проведение обширных исследований по различным аспектам неблагоприятных последствий гендерного неравенства. Результаты этих исследований стали частью дискуссий о препятствиях на пути достижения гендерного равенства и о методах их преодоления, которые прошли во всех министерствах и правительственных ведомствах. В результате Министерство сельского хозяйства объявило о намерении способствовать повышению количества женщин среди участников программ обучения; Министерство образования проводит мероприятия по повышению уровня удержания девушек в школах; администрации провинций стремятся расширить участие женщин в процессе принятия решений на местном уровне. Кроме того, для чиновников организованы учебные курсы по составлению бюджета с учетом гендерных аспектов с тем, чтобы они могли претворять политические решения в конкретные мероприятия посредством соответствующего распределения ресурсов<sup>10</sup>.

### 3.2. Эффективные и репрезентативные институты сектора безопасности

Парламенты могут контролировать деятельность институтов и сотрудников сектора безопасности, применяя такие меры, как развитие образования, принятие кодексов профессионального поведения, установление механизмов подотчетности и проверка методов управления персоналом. Поскольку учет гендерных аспектов является существенным фактором повышения результативности и действенности институтов сектора безопасности, включая вооруженные силы, полицию, органы пограничного контроля и систему правосудия и пенитенциарную систему, то парламенту следует осуществлять мониторинг этого процесса. Как уже было показано, оперативная эффективность институтов сектора безопасности возрастает при увеличении доли женщин и снижении уровня дискриминации, сексуальных домогательств и насилия в их рядах. Кроме того, работа женщин в службах безопасности – один из основных факторов обеспечения репрезентативности институтов сектора безопасности, которая способствует повышению уровня общественного доверия к ним.

См. «Гендер и реформирование полицейских сил» и «Гендер и военная реформа»

Парламент может принять упреждающие меры по обеспечению подотчетности, которые будут способствовать повышению представительства женщин и снижению дискриминации и насилия. Например, в рамках своих полномочий парламент может принять законы, открывающие женщинам доступ на любые должности в институтах сектора безопасности, включая строевые. В 2000 году Парламент Израиля принял поправку к закону о службах безопасности, которая открыла женщинам дорогу ко всем военным профессиям<sup>6</sup>. Поскольку именно парламенты контролируют состав и полномочия миссий по поддержанию мира, у них есть возможность потребовать повышения участия женщин.

Растет осознание того, что эффективность таких миссий возрастает в том случае, если их участники предварительно проходят гендерное обучение, а в составе миссии есть женщины как на командных должностях, так и среди личного состава. Как правило, женщины-военнослужащие лучше чувствуют гендерные проблемы населения, с которым работают, и к ним более охотно обращаются представители маргинализированных групп населения<sup>7</sup>.

Кроме того, парламенты играют существенную роль в предупреждении дискриминации, сексуальных домогательств и насилия в институтах сектора безопасности и в обеспечении их ответственности за такие случаи. И скандалы по поводу участия миротворцев в сексуальной эксплуатации и торговле людьми, и высокий уровень сексуальных домогательств к женщинам-военнослужащим, и сексуальные нападения, совершаемые персоналом тюрем – все эти виды НГП являются уголовными преступлениями и снижают эффективность служб безопасности. В качестве мер противодействия парламенты могут принимать нормативные документы, устанавливающие кодексы профессионального поведения, законы о мерах дисциплинарного взыскания, учредить должность омбудсмена по делам вооруженных сил и (или) по гендерным вопросам, требовать проведения тщательного расследования и осуществлять мониторинг наложения штрафных санкций.

Подобным примером может служить постановление Парламента Европы 2000 года об участии женщин в мирном разрешении конфликтов. Это постановление призывает государство-участников к принятию целого ряда мер для повышения участия женщин и учета гендерных аспектов в рамках мирных инициатив и инициатив, связанных с сектором безопасности. Помимо поручения организовать гендерное обучение военнослужащих и персонала, связанного с мероприятиями по разрешению конфликтов, резолюция призывает обеспечить набор и назначение большего числа женщин на дипломатическую службу и рекомендует использовать группы миротворцев, следователей и группы по оказанию различного рода помощи, укомплектованные одними женщинами. Что касается нарушений прав человека, то резолюция осуждает правонарушения на сексуальной почве со стороны военнослужащих-участников миротворческих операций; призывает принимать меры для искоренения торговли людьми; а также рекомендует, чтобы миротворцев всегда сопровождали наблюдатели от правозащитных организаций, задача которых – обеспечить соблюдение положений международного права.

### 3.3. Справедливое распределение статей бюджета и управление ресурсами

Парламенты принимают бюджеты, связанные с деятельностью силовых структур, и контролируют их исполнение. Бюджетный контроль – один из наиболее важных инструментов их влияния на политику правительства<sup>11</sup>. Парламентские комитеты также играют важную роль в закупках вооружений и боевой техники. Анализ бюджета вооруженных сил и пра-

воохранительных органов через призму гендера (бюджетное планирование с учетом гендера) может стать важной мерой, которая поможет парламенту осознать различия в потребностях личной безопасности с точки зрения мужчин, женщин, юношей и девушек, и тем самым обеспечить, что их удовлетворению будет уделяться надлежащее внимание с выделением необходимых ресурсов. Кроме того, такое бюджетное планирование сможет показать, выделены ли достаточные ресурсы на реализацию таких гендерных проектов как, например, гендерное обучение сотрудников сектора безопасности.

Обеспечение бюджетного планирования с учетом гендера остается сложной задачей, поскольку система принятия экономических решений далеко не сбалансирована с точки зрения учета гендерных аспектов. Как и в случае с ключевыми постами в секторе безопасности, доля женщин в принятии экономических решений непропорционально мала. В 2005 году всем мире лишь 20 женщин отвечали за управление государственными финансами и бюджетом<sup>12</sup>. Тем не менее, уже более 50 стран приняли инициативы по разработке бюджета с учетом гендерных аспектов, причем примерно в половине из них такие программы институционализированы<sup>13</sup>. Из числа государств-членов Совета Европы к ним относятся страны Северной Европы, Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Соединенное Королевство, Ирландия, Польша, Испания, Швеция и Турция<sup>14</sup>.

### 3.4. Гендерное равенство и принятие решений в парламенте

Для укрепления легитимности и репрезентативности парламентского контроля над сектором безопасности необходимо повысить число женщин-парламентариев. Несмотря на некоторые подвижки последних лет с точки зрения представительства женщин в коридорах власти, настоящий гендерный паритет в сфере принятия политических решений еще далеко не достигнут. Важно отметить, что доля парламентариев в составе которых насчитывается менее 10% женщин, сократилась с 63% в 1995 до примерно 30% в 2007 году<sup>15</sup>. В то же время еще остается семь стран (из числа подающих сведения в Межпарламентский союз), в парламентах которых нет ни одной женщины.

В 2007 году доля женщин среди парламентариев всего мира составляла менее 20% (см. табл. 1).

Лишь парламенты стран Северной Европы стабильно приближаются к гендерному равенству. Недавно к этой элитной группе государств присоединилась и Руанда, в парламент которой избрано равное число представителей обоего пола (см. рамку 2). Несмотря на значительный прогресс, достигнутый с 1995 года, когда доля женщин среди депутатов парламентов составляла лишь немногим более 11%, существующий гендерный разрыв еще весьма значителен.

Отсутствие гендерного баланса в законодательных и исполнительных органах власти мира – это структурная преграда на пути повышения репрезентативности парламентских решений по вопросам безопасности и обороны страны. В целом во всем мире женщины занимают лишь незначительное количество министерских постов, причем этот дисбаланс особенно заметен в оборонных ведомствах и в системах правосудия. Из 183 стран, обследованных в 2005 году, лишь в 12 женщины возглавляли министерства обороны и министерства по делам ветеранов, а министерства юстиции – в 29 странах. Из 97 парламентов, которые сообщили данные по гендерно-

**Таблица 1** Гендерный состав парламентов мира в 2007 г. (в единственной или в нижней палате)<sup>16</sup>

Регион	% женщин	% мужчин
Страны Сев. Европы	41,6	58,4
Члены ОБСЕ, Европа (включая Сев. Европу)	20,4	79,6
Северная и Южная Америка	20,0	80,0
Члены ОБСЕ, Европа (без Сев. Европы)	18,4	81,6
Страны Африки южнее Сахары	17,2	82,8
Азия	16,6	83,4
Тихоокеанский регион	13,1	86,9
Арабские государства	9,6	90,4
<b>В мире в среднем</b>	<b>19,6</b>	<b>80,4</b>

му составу своих парламентских комитетов в 1997 году, лишь 3% имели женщину во главе комитета по делам обороны. Во всем мире женщины занимали менее 20% должностей председателей парламентских комитетов<sup>17</sup>. Таким образом, одна из проблем состоит в том, чтобы повысить членство женщин в парламентских комитетах по вопросам безопасности, а также добиваться назначения женщин на высшие посты сектора безопасности – в министерства обороны, внутренних дел и юстиции.

Равное представительство обоих полов в процессах демократического контроля способствует укреплению легитимности парламентских решений. Следовательно, разрешение проблемы неравного распределения властных полномочий между полами в обществе и обеспечение формального, основанного на законодательстве равенства между мужчинами и женщинами – в интересах самих же парламентов.

«Как депутаты парламента женщины могут сыграть ключевую роль в таком деле, как обеспечение подотчетности и прозрачности служб безопасности, составлении таких бюджетов и нормативных документов, которые не позволят военным расходам отбирать ресурсы, предназначенные на развитие таких секторов, как образование, охрана окружающей среды, социальное обслуживание населения и здравоохранение. Они могут вовлечь общественность в дискуссию и диалог по этим вопросам, а также обеспечить демократически репрезентативный состав силовых структур. В Южноафриканской Республике женщины-парламентарии способствовали участию общественности в процесс реформ тем, что подключили НПО к работе над формулировкой новых нормативных документов. Они также заняли решительную позицию, потребовав от властей честности и прозрачности, когда была заключена сделка по закупке вооружений без предварительного обсуждения общественностью и стали раздаваться яростные обвинения в коррупции. Женщины также выступили с критикой правительства за расходование скудных государственных финансов на вооружения вместо того, чтобы направить их на борьбу с бедностью, а одна женщина-депутат парламента подала в отставку в знак протеста против указанной сделки»<sup>18</sup>.

В заключение необходимо подчеркнуть, что интеграция гендерных аспектов в процесс парламентского контроля над сектором безопасности крайне важна для обеспечения надлежащего государственного управления и стабильного развития страны. Например, существует связь между проблемами гендерного равенства и ситуацией на самом низовом уровне вну-

треннего вооруженного конфликта. Реформирование сектора безопасности с полноценным учетом гендерных аспектов может снизить вероятность будущего конфликта. Гендерное равенство на уровне принятия решений, в том числе по сектору безопасности, выгодно для всех членов общества. Как было сказано, «...чем выше представительство женщин в парламенте, тем ниже вероятность возникновения вооруженного конфликта внутри страны»<sup>19</sup>.

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

Интеграция гендера в парламентский контроль над сектором безопасности необходима для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- 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».

## **4 Способы интеграции гендера в процесс парламентского контроля над сектором безопасности**

Все страны – как переживающие длительный период мира и демократического правления, так и недавно прошедшие через конфликт с применением насилия – сталкиваются с многосложными, трудными проблемами, связанными с сектором безопасности. В то же время конкретные проблемы и возможности, возникающие в рамках парламентского контроля над сектором безопасности, у каждой страны свои. Следовательно, любую стратегию надлежит адаптировать к конкретным условиям проведения реформы. Например, во многих развитых странах на первый план выходят вопросы более полноценного включения женщин в деятельность вооруженных сил и полиции, а также проблемы обеспечения им равной оплаты или возможностей продвижения по службе, тогда как в странах, переживающих последствия конфликта, на первом месте в повестке дня может стоять защита женщин и девушек от НПП, проявления которого усугубили военные действия. В настоящем разделе представлены некоторые практические методы, а о конкретных условиях речь идет в разделе 5.

### **4.1. Комплексные законы и нормативные документы в области безопасности с учетом существующих потребностей**

Задача парламента – представлять зачастую противоречивые интересы общества и использовать свое «умение выстраивать отношения внутри парламента и в рамках более широкого сообщества»<sup>20</sup>. В настоящее время парламента «зачастую в недостаточной степени используют возможности неправительственных субъектов»<sup>21</sup>. Парламенты, особенно в странах, переживающих последствия конфликта, обычно поддерживают слабые отношения со своими избирательными округами. Многие депутаты ищут встреч с избирателями лишь в период выборов. Для укрепления своей легитимности парламентариям необходимо выходить навстречу избирателям, «развивая связи между парламентом и другими партнерами по управлению страной, такими, как гражданское общество»<sup>22</sup>.

В странах, переживающих последствия военных действий, и в переходных странах гражданское общество начинает играть более активную роль. Парламенты нескольких африканских стран, в том числе Либерии, Сомали и Зимбабве, последовательно укрепляют взаимодействие с организациями гражданского общества. В Центральной Америке можно наблюдать такие же отношения между парламентами и НПО. Вместе с тем, инициатива по организации такого диалога редко исходит от парламента<sup>23</sup>.

С точки зрения гендера основной союзник парламента в деле укрепления гендерного равенства – женские организации. Принятые парламентом нормативные документы, учитывающие гендерные аспекты, часто проистекают из предложений, выдвинутых гражданским обществом, которое, в свою очередь, заинтересовано в содействии их реализации. Например, женские группы во многих странах принимают активное участие в кампаниях против НПП. В результате парламента, ужесточившие свои законы против бытового насилия, могут рассчитывать на поддержку женских групп при обеспечении их исполнения.



Парламенты играют важнейшую роль в обеспечении всеобщей безопасности, принимая законы и нормативные акты по безопасности с учетом гендерных аспектов. К практическим стратегиям относятся следующие:

#### Методы соучастия

- Создание методов проведения публичных дискуссий и консультаций, таких, как общественные слушания, посредством которых гражданское общество может внести свой вклад в формирование нормативных документов, касающихся вопросов обороны страны, правоохранительной деятельности, пограничного контроля, права и пенитенциарной системы.
- Поощрение участия женских организаций в консультациях по разработке нормативных актов.
- Организация отдельными депутатами встреч с сельскими и городскими женскими организациями на предмет выяснения волнующих их проблем.

#### Законы и нормативные документы в области безопасности, составленные с учетом гендерных аспектов

- Включение гендерной тематики в законы и нормативные документы в области безопасности: например, по борьбе с НПП и по обеспечению полноценного и равного представительства сотрудников обоего пола в институтах сектора безопасности.
- Использование, где необходимо, гендерно-нейтральных выражений («сотрудники полиции») или выражений с учетом пола соответствующих лиц («военнослужащие мужского и женского пола»).
- Использование консультаций специалистов по гендерным вопросам при разработке и пересмотре нормативных документов в области безопасности.
- Проведение анализа последствий предлагаемых и действующих нормативных документов в области безопасности с точки зрения гендерных аспектов.

#### Гендерное обучение и полномочия лиц, ответственных за формирование политики в области безопасности

- Убедитесь, что депутаты и сотрудники парламента, особенно из комитетов по делам обороны и безопасности, прошли обучение по вопросам гендера и безопасности.
- Убедитесь, что полномочия комитетов по вопросам обороны и безопасности включают и учет гендерных аспектов.

См. «Гендер и формирование политики национальной безопасности»

## 4.2. Создание репрезентативных и эффективных институтов сектора безопасности

Эффективные институты сектора безопасности отличаются репрезентативностью личного состава и пониманием гендерных особенностей потребностей в безопасности того населения, которому они служат. Учет гендерных аспектов такими институтами может повысить их оперативную результативность и эффективность, особенно если это делается за счет набора на службу большего количества женщин и организации гендерного обучения персонала.

Как правило, в институтах сектора безопасности, в том числе в полиции, в вооруженных силах, в органах юстиции, в

учреждениях пенитенциарной системы и в службах пограничного контроля, сотрудники-женщины составляют явное меньшинство. Например, в полиции Руанды женщины составляют лишь 4% личного состава<sup>24</sup>. Для того, чтобы изменить состав аппарата безопасности страны, парламент может прибегнуть к системе квотирования и к другим мерам позитивной дискриминации. Например, до войны в полиции Косово женщины не служили вообще<sup>25</sup>. Теперь, после успешного введения обязательного квотирования, они составляют 14% сил охраны порядка этой территории под мандатом ООН<sup>26</sup>. По новой системе 20% всех новобранцев на службу в полиции должны быть женщины<sup>27</sup>. Либерия также приняла 20% квоту набора женщин в полицию и в вооруженные силы. В 2004 году в составе судей Европейского суда по правам человека было 11 женщин и 32 мужчины. Парламентская ассамблея Совета Европы приняла резолюцию о том, что отказывается рассматривать списки кандидатов в судьи, если в них не будет как минимум по одному кандидату каждого пола. Через год это правило было изменено: теперь допускаются списки кандидатов, состоящие из представителей одного пола, но лишь в том случае, если данный пол недостаточно представлен в составе суда (в настоящее время это женщины).

Помимо особого внимания к повышенному набору на службу женщин необходимо принять дополнительные меры для создания ведомственной культуры, которая была бы свободной от дискриминации и тем самым способствовала удержанию женщин на службе и продвижению их по карьерной лестнице. Гендерное обучение – одна из основных таких мер. Утверждая бюджеты учебных программ силовых структур, парламенты могут воспользоваться своей контрольной функцией и потребовать включить в основную программу конкретные формы гендерного обучения, а также обеспечить учет гендера и в остальных основных программах обучения. Например, в Бурунди в ходе мирных переговоров лидеры-женщины настаивали на том, что сотрудники сил безопасности должны «получить техническое обучение, а также обучение в области морали и воспитания чувства гражданственности ... с особым вниманием к защите женщин и детей»<sup>28</sup>.

К практическим стратегиям относятся:

#### Гендерное обучение сотрудников сектора безопасности

- Обеспечить, чтобы все сотрудники сектора безопасности прошли обучение по учету гендерных аспектов.

См. «Гендер и формирование политики национальной безопасности»

#### Меры повышения результатов набора женщин на службу, удержания их на службе и обеспечения их продвижения по службе

- Организовать мониторинг выполнения международных, региональных и национальных обязательств в отношении обеспечения полноценной и равноправной службы женщин.
- Обеспечить, чтобы законы, регулирующие службу в институтах сектора безопасности, способствовали набору на службу женщин и лиц из числа других недостаточно представленных и маргинализованных групп.
- Обеспечить контроль над такими компонентами деятельности институтов сектора безопасности, как политика отдела по работе с персоналом, набор на службу, организация обучения и управление. Именно от этих основных компонентов зависит полноценная и равноправная служба женщин и мужчин, оперативная эффективность служб безо-

пасности, отсутствие дискриминации в их рядах и ликвидация связанных с гендером уязвимостей.

- Обеспечить установление обязательных целей по повышению доли сотрудников-женщин в институтах сектора безопасности.

### 4.3. Борьба с насилием на гендерной почве

Депутаты парламента, участвующие в реформировании сектора безопасности, должны уделить особое внимание НГП, а также законам о праве собственности на землю, о праве наследования, заключении брака и сексуальной ориентации.

См. раздел 4.2 «Правовая реформа» части «Гендер и реформирование системы правосудия»

Каролин Мозер подчеркнула, что «женщины и мужчины как социальные субъекты по-разному подвергаются насилию и переживают конфликт – как в роли жертвы, так и в роли преступника»<sup>29</sup>. Силы безопасности, сформированные с учетом репрезентативности их личного состава, с большей вероятностью сумеют понять и ощутить последствия НГП, независимо от того, идет ли речь о бытовом насилии в Западной Европе или США, или о последствиях изнасилования во время военных действий в Африке или на Балканах.

Парламент может способствовать борьбе с НГП, обеспечив, чтобы в действующем законодательстве упоминались такие виды насилия, а также путем принятия новых законов, охватывающих все виды НГП и предусматривающих соответствующие наказания за них. В процессе восстановления системы правосудия страны в постконфликтный период парламент может позаботиться о том, чтобы расследование НГП было включено в полномочия комиссий правды и примирения и в полномочия специальных судов, организуемых по следам войны. Кроме того, парламент может служить форумом для повышения осведомленности общества о последствиях насилия на гендерной почве.

Авторы Бута, Фреркс и Бэннон подчеркивают, что «нормативные документы по НГП должны распространяться и на мужчин, и на женщин» с целью «охвата всех участников (жертв, переживших насилие, их семьи, свидетелей и преступников)»<sup>30</sup>. Хотя и признается тот факт, что мужчины также становятся жертвами НГП, существующие нормативные документы не принимают их во внимание в качестве таковых<sup>31</sup>. В этой связи, с учетом необходимости обеспечения безопасности для лиц обоего пола, парламентам следует обращать внимание как на женщин, так и на мужчин, переживших сексуальное насилие.

Новая концепция полицейских сил требует повышения эффективности обучения личного состава с точки зрения реагирования на преступления на гендерной почве. Осознавая эту потребность, ряд стран мира уже реализуют специальные программы обучения. Например, в 2002 году одна треть личного состава полицейских сил Руанды прошла обучение по усовершенствованным методам реагирования на преступления на сексуальной и гендерной почве<sup>32</sup>. Необходимо также привести в действие механизмы, которые предотвращали бы совершение НГП сотрудниками полиции и гарантировали бы их наказание за подобные преступления.

К практическим стратегиям относятся:

#### Принятие комплексного законодательства, предусматривающего запрет НГП и наказание за такие преступления

- Обеспечить, чтобы все формы насилия на гендерной почве, включая изнасилования в браке, изнасилования мужчинами мужчин, принуждение к беременности и аборту, а также «убийства чести» были признаны преступлениями, и для них были предусмотрены наказания, соизмеримые со степенью тяжести.
- Обеспечить, чтобы юридические определения изнасилования и других сексуальных преступлений не носили гендерно-дифференцированный характер, и чтобы все преступления на сексуальной почве квалифицировались одинаково, независимо от того, существовали между их участниками интимные отношения, или нет.
- Организовать мониторинг исполнения международных, региональных и национальных обязательств по искоренению НГП.

#### Обеспечение ответственности институтов и личного состава сил безопасности за предупреждение насилия на гендерной почве и за реагирование на такие преступления

- Обеспечить принятие четкого законодательства и кодексов профессионального поведения об ответственности сотрудников сил безопасности за нарушения прав человека с определением дисциплинарных процедур.
- С целью положить конец безнаказанности за НГП, организовать мониторинг жалоб на нарушения прав человека со стороны сотрудников сил безопасности, расследования таких жалоб и наказаний, понесенных виновными.
- Организовать расследование/изучение характера и размаха НГП и проявлений дискриминации в институтах сил безопасности.

#### Омбудсмен

- Обдумать возможность учреждения должности омбудсмена со специальными полномочиями по контролю над интеграцией гендера в оборонных ведомствах и других институтах сектора безопасности и (или) обеспечить, чтобы лица с такими контрольными полномочиями занимались изучением гендерных проблем. Во многих странах уже введена официальная должность омбудсмена в парламенте. Например, в Германии действует специальный омбудсмен по делам вооруженных сил. Омбудсмены могут обеспечить эффективную защиту прав человека и сыграть ключевую роль в выявлении последствий бытового насилия и преступлений, совершаемых в период конфликта.

### 4.4. Повышение представительства женщин в парламентах и их участия в принятии парламентских решений в области безопасности

Парламент может принять самые различные меры для повышения числа депутатов-женщин, а также для расширения их участия в комитетах по делам обороны и сил безопасности. Например, парламент может реформировать избирательную систему, которая обеспечит полноценное вовлечение в политический процесс женщин и представителей меньшинств. К важным задачам, стоящим перед парламентом, относится выбор типа избирательной системы и введение избирательных и партийных квот.

Таблица 2 Преобразование парламента: страны, достигшие показателя 30%, 2007 г.<sup>34</sup>

Страна	Избирательная система	Существование квот(1)	% женщин в НА(2)
Руанда	Плюрализм: система простого большинства	ДА Тип 1: Квота для женщин установлена конституцией. Тип 2: Из 80 мест в Национальной Ассамблее 24 закреплены за женщинами. Тип 3: 20% мест в окружных советах закреплены за женщинами.	48,8 (2005)
Швеция	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: 50% - квота для женщин в составе Социал-демократической лейбористской партии, влевой партии и в Партии «зеленых»	47,3 (2006)
Финляндия	Пропорциональное представительство: система списков	НЕТ	42,0 (2007)
Коста-Рика	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 2: 40% - квота для женщин во всех выборах. Тип 4: 40% - квота для женщин в составе Партии Национального освобождения и в Партии христианского социального единства; 50% - в Партии гражданского действия.	38,6 (2006)
Норвегия	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: 40% - квота для женщин в составелевой социалистической партии, Лейбористской партии Норвегии, Центристской партии и Народно-христианской партии.	37,7 (2005)
Дания	Пропорциональное представительство: система списков	НЕТ Ранее применялся Тип 4. Система квот отменена примерно в 1996 г.	36,9 (2005)
Бельгия	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 2: Квота минимум в одну треть для представителей обоего пола; два высших поста в списке партии не могут занимать представители одного пола. Тип 4: 50% - квота для женщин в составе Социалистической партии Фландрии и во Французской социалистической партии. and French Socialist Party.	36,7 (2007)
Нидерланды	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: В Лейбористской партии установлена 50%-ая квота для женщин; Левая партия «зеленых» также установила квоту для женщин (процент подтвердить не удалось).	36,7 (2005)
Куба	Мажоритарные выборы: система в два раунда system	НЕТ	36,0 (2005)
Испания	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: Испанская социалистическая рабочая партия установила квоту в 40% для представителей обоего пола.	36,0 (2005)
Аргентина	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 1: Квота для женщин определена в конституции. Тип 2: 30% партийного списка отводится женщинам, имеющим шансы на победу. Тип 3: Законы столицы и провинций предусматривают квотирование. Тип 4: Большинство партий установили 30%-ую квоту для женщин.	35,0 (2005)
Мозамбик	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: Фронт освобождения Мозамбика установил 30%-ую квоту для женщин.	34,8 (2005)
Южная Африка	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: Африканский национальный конгресс установил 30%-ую квоту для женщин, на местном уровне в партийных списках предусмотрена 50%-ая квота для женщин.	32,8 (2005)
Австрия	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: Партия «Зеленая альтернатива» установила 50%-ую квоту для женщин; Австрийская народная партия – квоту в 33,3%, а Социал-демократическая партия Австрии – 40%.	32,2 (2006)
Новая Зеландия	Пропорциональная система со смешанным членством	ДА Тип 4: Добровольные партийные квоты	32,2 (2005)
Исландия	Пропорциональное представительство: система списков	ДА Тип 4: Партия Народный альянс и Социал-демократическая партия установили 40%-ые квоты для женщин.	31,7 (2007)
Германия	Пропорциональное представительство: система со смешанным членством	ДА Тип 4: Партия демократического социализма и Зеленые имеют квоту в 50%; Христианско-демократический союз - 33,3%; Социал-демократическая партия Германии - 40%.	31,6 (2005)
Бурунди	Пропорциональное представительство	ДА Тип 4: Законодательством установлена квота для женщин-кандидатов: 30%.	30,5 (2005)

Примечание 1: Рассматриваются следующие типы квотирования:

Тип 1 = Конституционная квота для национального парламента

Тип 2 = Квота, установленная законом о выборах или регламентом национального парламента

Тип 3 = Квота для органов местной власти, установленная конституцией или законодательством

Тип 4 = Квота политической партии для кандидатов на выборах.

Примечание 2: В скобках указан год последних выборов.

## Рамка 3

## НПО Камбоджи: содействие участию женщин и развитию межпартийного сотрудничества

Отсутствие межпартийного сотрудничества и доминирующее положение одной партии в Камбодже отрицательно сказалось на возможностях межпартийного объединения женщин с целью пропаганды гендера, особенно на общенациональном уровне. Несмотря на это, действуя через НПО, женщины Камбоджи стоят во главе процесса наведения мостов между партиями. Одна из наиболее эффективно действующих в этой сфере организаций – НПО «Женщины за процветание» (ЖзП), во главе которой стоит бывшая репатриантка Пок Нанда. ЖзП стала первопроходцем, приступив к реализации программы, которая не только поощряет участие женщин в политике и помогает им сделать это, но также помогает преодолевать разногласия между партиями на уровне коммун. В нее входят депутаты от всех сторон, в том числе от трех основных политических партий.

ЖзП стремится к решению общих проблем, с которыми женщины сталкиваются в политике, независимо от исповедуемой ими идеологии, а также предлагает им непрерывное обучение, со временем повышая их квалификацию. В период подготовки к выборам в коммунальные советы 2000 года ЖзП оказала поддержку 5 527 кандидатам, предлагая обучение по ораторскому искусству, помощь в написании текстов выступлений, в формулировании ответов на вопросы избирателей и в борьбе с мужчинами-коллегам по партии, которые отрицательно относились к участию женщин в политике. ЖзП сформировала новую политическую основу для участия женщин в политике, а также явила миру эффективную модель межпартийного сотрудничества<sup>36</sup>.

Избирательные квоты играют важную роль в изменении гендерного состава парламентов мира. Около 40 стран ввели у себя конституционные или избирательные квоты для парламентских выборов<sup>33</sup>. Часто упоминают о том, что принципиальным ориентиром для обеспечения равного представительства женщин в парламенте является «критическая масса» – около 30% от общего числа депутатов. Согласно аргументу о «критической массе», для того, чтобы женщины могли существенно влиять на принятие решений в парламенте, они должны составлять значительное число депутатов. К августу 2007 г. 18 стран достигли 30%-ного барьера представительства женщин в парламенте или превзошли его (см. табл. 2).

Парламентские комитеты дают законодателям возможность организовать свою работу и сконцентрировать усилия экспертов. Работая в комитетах по делам обороны и безопасности, депутаты могут реализовать свою контрольную функцию, потребовав от руководства структур безопасности отчета об оперативной эффективности вверенных им сил, или запросив помощь внешних экспертов по вопросам безопасности. Работа депутатов-женщин в этих комитетах – залог полноценного участия женщин в принятии решений по вопросам безопасности.

Существует множество мер для обеспечения гендерной сбалансированности состава парламентских комитетов, включая квотирование. Например, в 2005 году израильский парламент (Кнессет) принял поправку к Закону о равном представительстве женщин 1956 года, которая предусматривает обязательное включение женщин в группы, создаваемые для решения вопросов внутренней, внешней политики страны, вопросов безопасности, или для проведения мирных переговоров. Инициаторами этого закона стали два члена парламента в сотрудничестве с низовой женской организацией «Isha L'Isha». Для обеспечения принятия этого закона была создана специальная коалиция женских и миротворческих организаций, а также организована мощная кампания по лоббированию этого проекта и по его пропаганде в СМИ<sup>35</sup>.

Для повышения представительства женщин (и других недостаточно представленных групп) в парламентах и в составе парламентских комитетов по вопросам безопасности и обороны можно применять следующие стратегии:

#### Повышение представительства женщин в парламенте

- Установите квоты по представительству женщин в парламенте. Это можно сделать в тексте конституции, в регламентирующих документах политической партии или в законе о выборах.
- Совместно с гражданским обществом реализовать программы (на уровне парламента и на уровне политических

партий), поощряющие участие женщин в выборах и обеспечивающие соответствующую их подготовку (см. рамку 3).

- Принять меры стимулирования политических партий, выдвигающих женщин кандидатами на выборы.
- Учредить межфракционное совещание женщин-парламентариев, которое даст им возможность оказывать друг другу поддержку, а также сотрудничать по вопросам учета гендерных аспектов; и (или) организовать смешанное межфракционное совещание депутатов обоего пола по учету гендерных проблем (см. рамку 5).
- Провести анализ последствий учета гендерных проблем для избирательной системы.
- Женщины-парламентарии с большим опытом работы могут выступить в качестве наставников для женщин из числа менее опытных действующих или будущих депутатов парламента.

#### Повышать участие женщин в работе парламентских комитетов по делам обороны и безопасности, а также в принятии решения по вопросам безопасности

- Принять закон о повышении представительства женщин в составе парламентских комитетов по делам обороны и безопасности страны.
- Обдумать возможность гендерного квотирования состава всех комитетов.
- Потребовать выдвижения большего количества женщин на высшие посты исполнительной власти (в правительстве или в совете национальной безопасности).

### 4.5. Обеспечение справедливого учета гендерных аспектов в процессе планирования бюджета и государственных закупок

Парламентарии могут реализовать инициативы по учету гендера в процессе формирования бюджета для обеспечения справедливого и рационального использования финансовых вложений. Учет гендера в бюджетном планировании – это «внедрение гендерных аспектов в процесс подготовки бюджета. Он означает анализ бюджета с точки зрения гендера, включение гендерной концепции во все уровни бюджетного процесса и реструктурирование статей доходов и расходов в целях обеспечения гендерного равенства»<sup>37</sup>.

Парламент может внести свой вклад в процесс принятия бюджета, связанного с вопросами безопасности, на четырех основных этапах типичного бюджетного цикла<sup>38</sup>:

- **Подготовка бюджета:** на этом этапе исполнительная власть предлагает выделение средств на ряд целей, но парламент и депутаты могут влиять на этот процесс через различные официальные и неофициальные механизмы.
- **Утверждение бюджета:** следует, чтобы парламент имел возможность изучить и определить интересы общества и рациональность данного вложения средств с этой точки зрения, а в некоторых случаях парламент может дополнить ассигнования на задачи, связанные с обеспечением безопасности, приложив конкретные инструкции.
- **Исполнение или расходы бюджета:** парламент проверяет и отслеживает расходы правительства и может добиваться повышения прозрачности расходов и подотчетности правительства. В случае поступления запросов на расходы сверх бюджета парламент анализирует и тщательно изучает такие запросы во избежание перерасхода.
- **Аудит или проверка:** парламент проводит тщательный анализ на предмет возможного нецелевого использования выделенных правительством средств. Периодически проводится также оценка состояния исполнения всего бюджета и аудит с целью обеспечения подотчетности, эффективности и точности его исполнения.

В рамках внедрения гендера в бюджетное планирование часто используется такой инструмент, как проект бюджета с учетом гендерных аспектов. Этот проект можно разработать на основе всего бюджета или на основе отдельной его части, такой как бюджет сектора безопасности. Расходы и доходы анализируют с точки зрения их вероятных последствий для различных групп женщин, мужчин, юношей и девушек. Цель состоит в том, чтобы гарантировать равноценный учет потребностей обоих полов<sup>39</sup>.

Совет Европы разъясняет, что парламенты «обсуждают, дополняют и в итоге утверждают бюджет, предложенный исполнительной властью, но они также могут подавать запросы и заниматься лоббированием, тем самым участвуя в формировании политической воли и усилении взятых правительствами обязательств по учету гендера в процессе планирования бюджета»<sup>40</sup>. Что касается самого правительства, то инициативы по учету гендерных аспектов при составлении бюджета заставляют его обращать внимание на проблему гендерного равенства в процессе распределения ресурсов. Для активистов гражданского общества и парламентариев это важное средство, с помощью которого они могут потребовать

обеспечения большей прозрачности бюджетных решений и подотчетности женщинам<sup>41</sup>. Инициативы по учету гендерных аспектов в бюджетном планировании направлены на трансформацию самого бюджетного процесса путем повышения роли законодателей и гражданского общества<sup>42</sup>.

В ряде стран мира бюджетные системы, учитывающие гендерные аспекты, являются не только предметом серьезных дискуссий, но и воплощаются в жизнь. Например, в Бразилии организации гражданского общества совместно с женщинами-парламентариями выступают за переход к составлению бюджета с учетом гендерных аспектов<sup>44</sup>. На Филиппинах женские группы стремятся повысить осведомленность общества о важности перехода к гендерному бюджету и подчеркивают ключевую роль, которую играют положения законодательства в деле достижения гендерного равенства<sup>45</sup>. Южноафриканская Республика оказалась в числе первых стран, внедривших гендерную концепцию в свою систему принятия решений в экономической политике. Бюджетная инициатива женщин Южной Африки стала результатом совместной деятельности парламентариев и ряда организаций гражданского общества. Инициатива направлена на осуществление гендерных изменений в системе налогообложения и бюджетных расходов и стремится обеспечить, чтобы бюджетный процесс учитывал принцип гендерного равенства. Эта инициатива разворачивается по принципу соучастия: в ее рамках проходят дискуссии на уровнях национальных и местных органов власти; приветствуются и принимаются предложения от отдельных граждан. Группам гражданского общества был заказан анализ бюджета и стоящих за ним нормативных документов на предмет их гендерных последствий; используя результаты этих исследований, депутаты направляли ход обсуждения бюджета в парламенте<sup>46</sup>.

К стратегиям обеспечения более справедливого учета гендерных аспектов в процессе планирования бюджета и государственных закупок относятся:

#### Учет гендера в бюджетном планировании

- Анализировать все предлагаемые и действующие бюджеты с учетом гендерных аспектов с тем, чтобы финансирование направлялось на удовлетворение потребностей безопасности женщин, мужчин, юношей и девушек.
- Обеспечить учет гендерных вопросов в предлагаемых проектах бюджетов.

#### Рамка 4

#### Инструменты и методы, которые парламент может использовать для обеспечения учета гендера в бюджетном процессе<sup>43</sup>

**Анализ расходов/доходов.** Для того, чтобы проанализировать текущее положение женщин, мужчин, юношей и девушек в том или ином секторе (или оценить гендерные последствия нормативных документов или мер по их реализации), были разработаны дополнительные меры, позволяющие проследить связь между бюджетом и нормативными документами по различным аспектам (доходы, расходы, общественные услуги или использование времени).

**Анализ распределения доходов в зависимости от пола** – метод исследования, в рамках которого осуществляется анализ прямых и косвенных налогов, а также затрат на услуги, выплачиваемых мужчинами и женщинами.

**Анализ государственных расходов в пересчете на лиц разного пола** заключается в сопоставлении объема государственных затрат на ту или иную программу (обычно на основе данных обзора домохозяйств) для выявления распределения затрат между мужчинами и женщинами или между юношами и девушками.

**Анализ положения получателей общественных услуг разного пола** – метод исследования, в рамках которого проводится опрос дей-

ствующих или потенциальных получателей услуг на предмет степени, в которой правительственные программы и (или) общественные услуги отвечают их потребностям, запросам и приоритетам.

**Анализ последствий с учетом гендерных аспектов** – анализ фактических последствий бюджетов или ожидаемых последствий бюджетных предложений. Пожалуй, это наиболее объемный и сложный инструмент учета гендерных аспектов в бюджетном планировании, поскольку речь идет об анализе краткосрочных и долгосрочных последствий бюджета для распределения ресурсов и обеспечения доступа к ним (включая затраты времени), а также их значение для гендерных ролей и норм.

**Оценка нормативных документов с учетом гендерных аспектов** – тщательный анализ нормативных документов в составе различных портфелей и программ с учетом явных и скрытых гендерных аспектов, которые они затрагивают. Этим анализом опровергается предположение о том, что последствия нормативных документов «нейтральны с точки зрения гендера»; его задача – выяснить каким образом те или иные нормативные документы и связанное с ними распределение ресурсов могут способствовать снижению или усилению гендерного неравенства.

## Рамка 5

## Создание объединений

Внедрение гендерной концепции в работу парламента – совместная ответственность парламентариев обоого пола. По утверждению Донны Панкхерст, «если ответственность за изменение внутренней культуры институтов берут на себя не одни лишь женщины, но и мужчины, то шансы на успех возрастают многократно»<sup>47</sup>. Для успешного преобразования парламента в институт, учитывающий гендерные аспекты, мужчины и женщины должны одинаково понимать суть гендерного анализа.

Такое преобразование в направлении повышения уровня гендерного равенства возможно лишь в том случае, если мужчины и женщины объединяют свои усилия во имя изменения общественного сознания. Поскольку мужчины как группа обычно более привилегированны в современной иерархии власти, можно ожидать, что они станут оказывать сопротивление переменам. Следовательно, особенно важно продемонстрировать значение гендерного анализа именно мужчинам. Парламентариям выгодно рассматривать свои обязанности сквозь гендерную призму, поскольку гендерный анализ позволяет им лучше понимать потребности своих избирателей обоого пола. Тсьеард Бута и Георг Фреркс подчеркивают, что «[п]олитика по разъяснению важности учета гендера требует тщательного гендерного анализа, который четко показывает взаимосвязь между гендером, конкретной ситуацией конфликта и потенциально различными последствиями внешних вмешательств в

жизнь мужчин и в жизнь женщин»<sup>48</sup>. Например, гендерный анализ показывает разницу в уязвимости мужчин и женщин с точки зрения сексуального насилия во время вооруженного конфликта, или подчеркивает явную необходимость реинтеграции девушек и юношей из Африки, Азии и Латинской Америки, которых похитили и силой заставили служить в вооруженных отрядах.

Примером успешного объединения усилий парламентариев обоого пола с целью укрепления гендерного равенства может служить Объединенная парламентская группа по делам женщин, мира и безопасности, созданная в Соединенном Королевстве. Группа возникла в целях эффективной реализации Резолюции Совета безопасности ООН № 1325. Комитет, во главе которого стоит депутат от лейбористской партии Джоан Раддок, включает 16 женщин и 6 мужчин. Если учесть довольно традиционный состав парламентских комитетов в Соединенном Королевстве, включая комитеты по делам безопасности, то, как гендерный состав этой группы, так и основное направление ее деятельности не могут не обратить на себя внимание. Например, среди 15 членов Объединенного парламентского комитета парламента Соединенного Королевства по делам обороны лишь одна женщина – так же, как и в составе Комитета по делам обороны, назначаемого Палатой общин.

### Гендер и госзакупки для вооруженных сил

- Обеспечить выделение средств на закупку форменной одежды и снаряжения, которые подходят для женщин, на устройство отдельных помещений для женщин и на удовлетворение потребностей женского репродуктивного здоровья.
- Обеспечить, чтобы национальные регламенты по торговле вооружениями запрещали торговые отношения с режимами или лицами, запятнавшими себя НГП.

## 5 Внедрение гендерных аспектов в процесс парламентского контроля над сектором безопасности в конкретных условиях

### 5.1. Постконфликтные страны

Разоренные войной страны сталкиваются с особыми проблемами в области обеспечения безопасности населения. Парламентарии могут в значительной степени способствовать учету гендерных аспектов в положениях о безопасности, принимаемых в составе регламентирующих документов таких мероприятий мирного урегулирования, как разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР) и в механизмах правосудия переходного периода, а также обеспечить, чтобы борьба с постконфликтным насилием и преступностью шла с учетом гендерных проблем. Постконфликтные ситуации также позволяют, в рамках политической реформы и реформы избирательной системы, увеличить количество женщин-депутатов парламента.

Помимо расследования преступлений, совершенных во время войны, парламента может взять на себя инициативу по

формированию среды безопасности, которая возникает в постконфликтный период. Многие постконфликтные страны страдают от проявлений насилия как в общественных местах, так и в быту. Парламенты могут способствовать решению вопросов общественной безопасности через формирование вооруженных сил, полиции, судебной и системы и системы тюрем, а также путем принятия законов, способствующих более эффективной борьбе с преступностью.

### Процессы мирно урегулирования

В идеальном случае парламенты участвуют в предотвращении конфликта или в создании превентивной системы безопасности. Однако после начала конфликта они могут играть существенную роль в проведении мирных переговоров и в заключении вслед за ними мирных соглашений. Такие мирные соглашения нередко служат основой для реформирования сектора безопасности, что делает внедрение гендерных аспектов необходимым уже на ранних стадиях этого процесса. Парламентарии могут стать непосредственными участниками переговоров и использовать парламента в качестве важной трибуны, способствующей повышению осведомленности населения об идущих в стране официальных и неофициальных процессах мирного урегулирования.

Например, парламентарии могут выступить за полноценное участие женщин в переговорном процессе. В тех случаях, когда парламента удается стать непосредственным участником мирных переговоров, в составе его делегации обязательно должны быть женщины. Более сбалансированный гендерный состав группы переговорщиков посылает важный сигнал о том, что в ходе переговоров будет уделено внимание и гендерному измерению конфликта, а также делает более вероятным учет гендерной концепции в последующих мирных соглашениях и договоренностях по безопасности. Парламентарии располагают значительными рычагами влияния, поскольку могут отказаться утверждать соглашения, которые не учитывают гендерных аспектов и, следовательно, не являются легитимными. На стороне парламента, который настаивает на учете гендерного измерения в процессе разрешения конфликта – поддержка международного сообщества, в котором крепнет убеждение, что «демократически нелегитимным» является любой процесс мирного урегулирования, в рамках которого «женщины не принимают участия в определении повестки

переговоров и в самих существенных переговорах, а также в реализации достигнутых договоренностей»<sup>49</sup>.

В случае исключения женщин из этого процесса его участницы, вместо того, чтобы учитывать потребности субъектов обоего пола и их соответствующие позиции в структуре общества, естественным образом стремятся сосредоточить внимание на опыте, пережитом во время конфликта мужчинами, и на мужском видении путей разрешения конфликта<sup>50</sup>. Участие женщин обогащает этот процесс, так как они «обычно имеют свой взгляд на процесс мирного урегулирования. В отличие от мужчин, женщины чаще выносят на обсуждение гендерные аспекты, другие испытания, перенесенные во время конфликта, и устанавливают иные приоритеты на период восстановления мира и экономики страны; кроме того, они лучше справляются с преодолением политических разногласий»<sup>51</sup>.

В постконфликтных странах этап реализации мирных соглашений требует особого внимания парламента. Достигнутые мирные договоренности и последующая разработка конституции дают выходящим из конфликта странам отличные шансы перестроить свою политическую систему так, чтобы она обеспечивала более высокий уровень гендерного равенства. Парламент может отслеживать ход официальных мирных переговоров и озвучивать неофициальные инициативы гражданского общества.

#### Разоружение, демобилизация и реинтеграция

За разрешением военного конфликта следуют разоружение и демобилизация воюющих сторон. Эффективный процесс РДР предусматривает признание того факта, что последствия военных действий для женщин и мужчин различны, и что необходимо учитывать потребности бывших комбатантов как мужского, так и женского пола, а также потребности женщин и детей, связанных с вооруженными силами и воевавшими группами. Парламенты могут играть конструктивную роль, выступая за проведение РДР с учетом гендерных аспектов (см. рамку 6). В ходе РДР потребности женщин и девушек, которые участвовали в деятельности незаконных военных формирований или были связаны с ними, часто игнорируются. К другим гендерным аспектам относится предоставление бывшим комбатантам-мужчинам консультаций специалистов, обучения и обеспечение их эффективной реинтеграции, что позволяет снизить риск совершения ими актов бытового и иного насилия в мирной жизни.

Перестройка сектора безопасности по окончании конфликта дает парламентам замечательную возможность обеспечить репрезентативность личного состава сил безопасности. По окончании вооруженных конфликтов такие страны, как Сальвадор, Гватемала, Мозамбик или Либерия приняли бывших комбатантов в ряды действующих полицейских и вооруженных сил. Учетные записи о демобилизации, собранные миротворческими миссиями ООН по всему миру, показывают, что женщины составляют до 30% бойцов многих повстан-

ческих формирований. Это создает такой резерв для набора на службу, который позволяет изменить традиционный состав вооруженных сил и полиции в сторону большей гендерной сбалансированности.

См. «Гендер и военная реформа»

#### Правосудие в переходный период

Парламенты могут сыграть важную роль в обеспечении учета гендерных аспектов при отправлении правосудия в период после конфликта. Залогом успеха общественных преобразований является открытое расследование преступлений, совершенных в ходе конфликта, в том числе преступлений на гендерной почве. Несмотря на то, что в наибольшем выигрыше от применения гендерного подхода в правосудии обычно оказываются женщины, взгляд на ситуацию через призму гендера способствует также более эффективному выявлению мужчин, ставших жертвами насилия. Законодательные и контрольные функции парламента вкупе с бюджетными полномочиями позволяют депутатам оказывать влияние на отправление правосудия в период после конфликта. Парламент может стать трибуной для публичного обсуждения особенно острых спорных проблем постконфликтного периода и сыграть ведущую роль в деле поощрения толерантности<sup>53</sup>.

Парламенты несут свою долю ответственности за учреждение органов расследования, таких, как комиссии правды и примирения, которые ведут учет преступлений, совершенных в ходе конфликта. Они также участвуют в создании специальных судов для расследования дел преступников. Парламенты могут потребовать повышения гендерной сбалансированности таких органов, а также учета гендерной концепции в их решениях и политике. Парламенты могут в значительной степени контролировать деятельность таких комиссий, поскольку именно парламенты принимают законы о чрезвычайных полномочиях, участвуют в персональном назначении членов комиссии, выделяют финансирование на их деятельность и контролируют исполнение принятых комиссиями решений<sup>54</sup>.

За последние 30 лет было учреждено более двух десятков международных и общенациональных следственных комиссий и комиссий правды и примирения для расследования нарушений прав человека, совершенных в ходе конфликтов<sup>55</sup>. Женщины возглавляли две из них: Международную следственную комиссию ООН, которая расследовала нарушения международного гуманитарного права на Восточном Тиморе, и Комиссию по делам западных и южных провинций Шри-Ланки<sup>56</sup>.

Парламенты могут также обеспечить равный доступ для дачи показаний перед комиссиями правды и примирения с учетом специфических потребностей жертв мужского и жен-

#### Рамка 6 Преобразование процесса РДР: роль парламента<sup>52</sup>

Законодательная и контрольная функции парламента делают его институтом, который может гарантировать надлежащий учет гендерных аспектов в ходе РДР. Парламентарии могут обеспечить, чтобы с самого начала признавалось существование соответствующих потребностей комбатантов-мужчин и комбатантов-женщин. Особое внимание нужно обратить на то, чтобы сам процесс разоружения проходил с учетом гендерных аспектов. В Уганде парламентарии заняли активную позицию и стали посещать демобилизационные лагеря для изучения условий про-

живания комбатантов обоего пола. По результатам этих посещений они потребовали, чтобы правительство приняло соответствующие меры. В Латинской Америке законодатели Колумбии обращают все больше внимания на проблемы демобилизации, с которыми сталкиваются их избиратели. Для того, чтобы играть существенную роль в процессе демобилизации комбатантов, парламентарии должны понимать сложные роли, которые приходится выполнять мужчинам и женщинам на войне, а также их послевоенные потребности с учетом гендерных аспектов.

## Рамка 7

## Комиссия правды и примирения Южной Африки: учет гендерных аспектов

Опыт Южной Африки дает пример успешного участия парламента в обеспечении учета гендерного измерения при создании комиссии правды и примирения. Депутаты южноафриканского парламента от различных политических партий страны, вместе с лидерами организаций гражданского общества, сформировали избирательный комитет, который сыграл основную роль в определении состава комиссии правды и примирения. Из 300 номинантов, выдвинутых в ходе открытого процесса, избирательный комитет составил список, в который вошли 25 финалистов<sup>57</sup>. Президент Нельсон Мандела выбрал из этого списка 15 членов комиссии, одну треть из которых составляли женщины<sup>58</sup>. Эта квота соответствует обязательству партии Африканский национальный конгресс выделять женщинам одну треть всех должностей, связанных с принятием решений. Выполнение этого обязательства по укреплению гендерного равенства привело к значительному улучшению гендерно-

го баланса в парламенте, где к 2006 году почти 33% депутатских мандатов принадлежали женщинам.

Несмотря на значительное количество женщин в составе комиссии, именно в ходе проводимых ею расследований женские организации заявили, что выступающие перед комиссией свидетели-мужчины пользуются преимуществом, а испытания, выпавшие на долю женщин, остаются вне поля зрения. Женщины стеснялись говорить об изнасилованиях и иных случаях сексуального насилия в присутствии мужской части комиссии. Женское движение добилось включения гендерных аспектов в повестку дня комиссии<sup>59</sup>. Осознав необходимость более основательного понимания женских проблем, все члены комиссии прошли гендерное обучение, и комиссия провела ряд заседаний исключительно по делам женщин<sup>60</sup>.

ского пола (см. рамку 7). Например, законодатели могут настаивать на том, чтобы некоторые заседания комиссий отводились исключительно для заслушивания показаний пострадавших женщин и (или) чтобы одна глава отчета комиссии посвящалась делам по НПП. По сравнению с пострадавшими мужчинами, у женщин может быть меньше возможностей попасть на судебный процесс, в связи с тем, что они часто не имеют достаточных финансовых возможностей, а их мобильность ограничена в виду большей занятости семейными и бытовыми делами<sup>61</sup>. Парламенты также могут поставить вопрос о выплате компенсаций жертвам в общенациональном масштабе: именно так поступили законодатели Кот-д'Ивуар, когда исполнительная власть оказалась неспособной к действию<sup>62</sup>. Группа депутатов выступила в роли адвокатов жертв и убедила парламент в необходимости действовать. Схемы выплаты компенсаций также следует составлять с учетом гендерных аспектов, признавая различия в формах насилия, которое совершалось в отношении мужчин и женщин во время конфликта, а также различные потребности обоих полов с точки зрения компенсации.

См. «Гендер и реформирование системы правосудия»

### Постконфликтное насилие и преступность

Преступления на гендерной почве, совершенные в ходе военных действий, квалифицируются как военные преступления, однако тому, как связанные с конфликтом события влияют на продолжение насилия в быту и после окончания военных действий, до сих пор уделяется мало внимания<sup>63</sup>. Повышение уровня осознания гендерных проблем может способствовать лучшему пониманию депутатами необходимости борьбы с бытовым насилием и постконфликтными стрессами, от которых страдают бывшие комбатанты и перемещенные лица обоего пола. Проведенные ООН исследования обнаружили резкий рост уровня бытового насилия в переживших конфликт регионах, чему способствует: наличие оружия; насилие, которое мужчины семьи испытали на себе или сами совершали в отношении других людей; а также отсутствие работы, крыши над головой и основных видов обслуживания. Особенно уязвимы перемещенные лица<sup>64</sup>.

Примером того, как связанное с военными действиями насилие в послевоенное время перерастает в настоящую волну преступности в обществе в целом и в быту, могут служить постконфликтные страны Центральной Америки<sup>65</sup>. Хотя мирные договоренности положили конец политически мотивированному насилию, уровень преступности значительно вырос, и женщины становились ее жертвами во все возраста-

ющей степени. В 2003 году в Гватемале зарегистрированы убийства 383 женщин или на 135% больше, чем в 2002 году. В 2004 году было убито 527 женщин, а лишь за восемь месяцев 2005 года – 427 женщин, что свидетельствует о тенденции роста числа убийств<sup>66</sup>. Если насилие в отношении женщин можно считать частью общего разгула преступности в стране, то рост убийств женщин явно превышает уровень таких же преступлений в отношении мужчин.

Хотя женщины в значительной степени страдают от насилия в постконфликтный период, необходимо признать, что от насилия, преобладающего в ходе военных действий, в неизмеримо большей степени страдают мужчины. Например, в Колумбии четверть всех случаев гибели мужчин относят на счет насилия, а доля погибших мужчин в возрасте от 15 до 44 составляет 60%<sup>67</sup>. У мужчин в Колумбии шансы умереть насильственной смертью в четыре раза выше, чем у женщин<sup>68</sup>. В целом мужчины составляют подавляющее большинство жертв, погибших от огнестрельных ран и от группового насилия, как и подавляющее большинство виновных в насилии.

Парламентариев стран Центральной Америки и других стран мира все больше волнует проблема распространения стрелкового оружия, которое применяется в ходе большинства таких убийств. Недавно депутаты Конгресса Гватемалы заказали исследование (и руководили его проведением) захлестнувшей страну эпидемии «женоубийств». Результаты этого исследования были обнародованы в ряде общественных дискуссий по проблеме совершаемого мужчинами насилия с применением оружия и по проблеме их жертв.

### Репрезентативный состав парламента

Постконфликтная ситуация дает также шанс для преобразования самого парламента. Она предоставляет законодателям возможность изменить свой состав и тем самым превратиться в воистину представительный орган (см. табл. 3). Преобразование парламента в сторону равенства его гендерного состава – важный показатель того, что достижение гендерного равенства стоит в ряду приоритетных задач перестройки общества.

Внимание, уделяемое международной общественностью повышению роли женщин в принятии политических решений, послужило стимулом для правительств постконфликтных стран к улучшению гендерного баланса в составе парламента. В общем случае эта цель достигалась за счет квотирования, предусмотренного законодательством или конституцией. Наиболее удачными недавними примерами с точки зрения соблюдения установленных конституцией квот, являются Афганистан и Ирак (см. рамку 8).



**Таблица 3** Послевоенная инициатива: новый гендерный состав парламента после конфликта<sup>69</sup>

Страна	% женщин	% мужчин
Руанда (2003 г.)	48,8	52,2
Мозамбик (2004 г.)	34,8	65,2
Южная Африка (2004 г.)	32,8	67,2
Бурунди (2005 г.)	30,5	69,5
Уганда (2006 г.)	29,8	70,2
Восточный Тимор (2007 г.)	27,7	72,3
Афганистан (2005 г.)	27,3	72,7
Ирак (2005 г.)	25,5	74,5
<b>В мире в среднем</b>	<b>19,6</b>	<b>80,4</b>

## 5.2. Развитые страны

Парламенты развитых стран во многом сталкиваются с теми же внутренними проблемами в плане реформирования сектора безопасности, что и их коллеги из развивающихся стран, хотя и с несколько другой стороны. Например, парламентам Европы и Северной Америки приходится отстаивать свои полномочия по контролю над миротворческими миссиями или войсками, осуществляющими военное вмешательство. Некоторые из недавних примеров – миссии НАТО в Афганистане и на Балканах, военное вмешательство в Ирак под руководством США или гуманитарное вмешательство на Гаити. Эффективному контролю со стороны парламента мешают международные и региональные соглашения о сотрудничестве в области безопасности. Во всех случаях парламентам необходимо убедиться, что политика в области безопасности осуществляется в соответствии с законами и принципами Международного гуманитарного права<sup>71</sup>. Особенно важно учитывать положения международных документов – в первую очередь, Резолюции Совета безопасности ООН № 1325, которая требует надлежащего учета гендерных аспектов во всех миротворческих операциях и операциях сил безопасности.

Ряд стран воспользовались Резолюцией Совета безопасности ООН № 1325 в качестве важного исходного пункта своих реформ и уже либо разработали, либо разрабатывают национальные планы действий по их реализации. В большинстве случаев эти планы нацелены на решение гендерных вопросов в собственном секторе безопасности страны и в ходе осуществления миротворческих операций и восстановления экономики постконфликтных стран (иногда – включая реформирование сектора безопасности). В настоящее время планы действий в соответствии с резолюцией № 1325 полностью разработали Австрия, Дания, Норвегия, Швеция, Швейцария и Соединен-

ное Королевство, а план Канады сейчас находится в процессе разработки.

Основное внимание плана Швеции, начатого в 2006 году, направлено на миротворческие операции. По плану вооруженные силы должны приложить «сознательные усилия для повышения количества женщин новобранцев и офицеров, которые могут принимать участие в миротворческих операциях»; кроме того план предусматривает создание таких проектов, как «Гендерфорс», задача которых – подготовить меры для «внедрения гендерной концепции в международные операции». Сходным образом, Управление национальной полиции «провело специальные мероприятия по увеличению доли женщин в составе шведских контингентов, участвующих в операциях по поддержанию мира»<sup>72</sup>. Кроме того предполагается, что все участники миротворческих операций должны проходить гендерное обучение.

Парламентарии несут свою долю ответственности за разработку национальных планов действий. Разработчики канадского плана подчеркивают, как важно, чтобы депутаты парламента поддержали разработку плана и активно способствовали его разработке, обратившись к членам Постоянного комитета по иностранным делам и внешней торговле, а также к межфракционному женскому комитету парламента с просьбой «проявить интерес к данному документу и даже принять участие в его реализации»<sup>73</sup>.

## Рамка 8

### Соблюдение конституционных квот: реформы в Афганистане и Ираке<sup>70</sup>

Отказавшись от практики жесткого ограничения прав женщин, Афганистан превратился в страну, чье законодательство гарантирует гендерное равенство. С точки зрения участия в политической деятельности, новая конституция гарантирует официальное включение женщин в процессы принятия политических решений. Согласно статье 83, от каждой провинции в парламент должно быть избрано не менее двух кандидатов-женщин. Это положение конституции успешно выполнено. На выборах, которые состоялись в сентябре 2005 года, было избрано 69 женщин, что составляет около 27% из общего числа 249 депутатов нижней палаты парламента страны.

Сходным образом, ратифицированная в октябре 2005 года новая конституция Ирака гарантирует женщинам четверть из 275 мест в парламенте. В Ираке квотирование также закреплено в конституции страны. После декабрьских выборов 2005 года женщины занимают четверть всех мест в Национальном совете представителей. Результаты этих двух выборов имеют особое значение для региона, где женщины по-прежнему недостаточно представлены среди тех, кто принимает политические решения, а в некоторых случаях даже лишены полноценных гражданских прав.

## 6 Основные рекомендации для парламентариев

1. Оказывать поддержку подписанию, ратификации и исполнению **международных и региональных договоров и конвенций**, которые требуют внедрения гендерных аспектов в реформирование сектора безопасности, таких как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.
2. **Увеличивать долю женщин среди депутатов парламента** посредством квотирования, реформирования избирательной системы и поддержки мероприятий по повышению компетентности женщин-кандидатов.
3. Увеличивать долю **женщин-депутатов в составе комитетов по делам обороны и безопасности страны**, в том числе путем принятия законов о равном представительстве женщин и мужчин или через систему квотирования мест в парламентских комитетах.
4. **Повышать уровень знаний по гендерным аспектам у депутатов парламента обоего пола**, особенно у членов комитетов по делам обороны и безопасности, посредством проведения брифингов, обучения и реализации иных мероприятий по повышению осведомленности.
5. **Привлекать гражданское общество**, особенно женские организации, к разработке политических решений через проведение консультаций на широкой основе, публичных слушаний и применяя иные официальные и неофициальные методы.
6. Учредить **межфракционную группу по гендерным вопросам** в составе депутатов обоего пола, цель которой – повышение осведомленности об учете гендерных аспектов в бюджетном планировании и законодательстве, а также оказание поддержки осуществлению такого учета.
7. Принимать и укреплять **инициативы по учету гендера в бюджетном планировании и анализировать гендерные последствия** политики в области безопасности.
8. Заказывать и требовать **раздельные данные по каждому полу** в отношении учета гендерных аспектов в институтах сектора безопасности и в отношении состава таких институтов с тем, чтобы лица, ответственные формирование политики, могли принимать свои решения обоснованно.
9. Организовать мониторинг развертывания **миротворческих миссий** и выполнения ими своих задач с тем, чтобы обеспечить достаточное представительство женщин в рядах миротворцев, а также принятие мер по предупреждению сексуальной эксплуатации и сексуального насилия; развивать компетентность личного состава миротворцев в области учета гендерных аспектов.

### Особенно в постконфликтных ситуациях:

10. Использовать парламент в качестве трибуны для внедрения гендерных аспектов и обеспечить участие женщин **в процессе мирного урегулирования**.
11. Добиваться полноценного участия женщин (а также учета гендерных аспектов) в работе **комиссий правды и примирения, специальных судов и программ выплаты компенсаций**, в том числе через принятие законов в поддержку их учреждения.
12. Реформировать **систему правосудия** с целью повышения эффективности борьбы с насилием на гендерной почве.

## 7 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

Association of European Parliamentarians for Africa (Ассоциация европейских парламентариев для Африки) - [www.awepa.org](http://www.awepa.org)

I Know Politics (Международная виртуальная сеть знаний для женщин, занимающихся политикой) - [www.iknowpolitics.org](http://www.iknowpolitics.org)

Initiative for Inclusive Security (Фонд «Инициативы по совместной безопасности») - [www.womenwagingpeace.net](http://www.womenwagingpeace.net)

International Development Research Centre (Исследовательский центр международного развития) - [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Международный институт демократии и помощи на выборах) - [www.idea.int](http://www.idea.int)

Inter-Parliamentary Union (Межпарламентский союз) - [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

ПРООН, «В фокусе внимания: парламенты и учет гендерных аспектов» - [http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/in\\_focus/gender.htm](http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/in_focus/gender.htm)

ЮНИФЕМ - <http://www.unifem.org/www/genderbudgets/work/html>

### Практические руководства и пособия

Byanyima W. and Wehner J. **Parliament, the Budget and Gender**. Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute, United Nations Fund for Women, 2004. URL: [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf).

Born H., Fluri P. and Johnson A. **Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices**. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003.

Freeman M. **Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments**. Inter-Parliamentary Union, 2005.

### Статьи доклады, опубликованные в сети Интернет

Luciak I.A. **Conflict and a Gendered Parliamentary Response**. April 2006.

O'Brien M. **Report on Wilton Park Conference WP784: Promoting Good Governance and Development in Conflict-Countries: The Role of Parliament and Government**. 2005.

### Книги и другие печатные публикации

Anderlini S.N. **Women at the Peace Table: Making a Difference**. New York, UNIFEM, 2000.

World Bank Institute and Commonwealth Parliamentary Association. **Parliaments as Peacebuilders. The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries**. International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank, 2005.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Born H., Fluri P. and Johnson A. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003, p. 22.
- 2 Там же.
- 3 Saalfeld T. Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight. – In: European Journal of Political Research, No. 37, 2000, p. 372.
- 4 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 5 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004, pp.17-18, 23-25.
- 6 Werczberger R. The Advancement of the Status of Women in Israel. 2001. URL: [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society\\_&\\_Culture/women2001.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society_&_Culture/women2001.html)
- 7 По этой теме смотрите последние отчеты Департамента миротворческих операций ООН (UN Department of Peacekeeping Operations). О признании на национальном уровне см., например, План действий правительства Швеции по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности.
- 8 См. Women in National Parliaments. Inter-Parliamentary Union, 31 August 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- 9 Luciak I.A. Conflict and a Gendered Parliamentary Response. New York, United Nations Development Programme, April 2006, p. 39; The Role of Parliaments in Conflict Management and Peacebuilding. Association of European Parliamentarians for Africa, September 2006, p. 66; Powley E. Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families. UNICEF, December 2006, p. 11.
- 10 Report of the Learning-Oriented Assessment of Gender Mainstreaming and Women's Empowerment Strategies in Rwanda. New York, UNIFEM, 2-12 September 2002, цитируется в главе Anderlini S.N. and El-Bushra J. Post-Conflict Reconstruction. – In: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, p. 64.
- 11 Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Указ. соч., p. 130.
- 12 The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension. Inter-Parliamentary Union. Background paper for expert group meeting on Equal Participation of Women and Men in Decision-making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership. Addis Ababa, Ethiopia, 24-27 October 2005, p. 6.
- 13 Byanyima W. and Wehner J. Parliament, the Budget and Gender. Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute, United Nations Fund for Women, 2004, p. 69. URL: [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf).
- 14 Gender Budgeting. Strasbourg, Council of Europe, 2005, pp. 28-36.
- 15 The Participation of Women and Men in Decision-Making. Указ. соч., p. 2.
- 16 Women in National Parliaments. Указ. соч.
- 17 Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Указ. соч., p. 46.
- 18 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Указ. соч., pp. 35-36.
- 19 Melander E. Gender Equality and Intrastate Armed Conflict. – In: International Studies Quarterly, Vol. 49, No. 4, 2005, p. 706.
- 20 World Bank Institute and Commonwealth Parliamentary Association. Parliaments as Peacebuilders. The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries. International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank, 2005, p. 1.
- 21 United Nations Development Programme and Inter-Parliamentary Union. Global Study Group Meeting: Strengthening the Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations. Final Draft Report. Geneva, Inter-Parliamentary Union, 20-22 July 2005, p. 14.
- 22 Там же, p. 12.
- 23 Van Brabant K. Strengthening Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations: Drawing on Select Experiences from Africa. Draft prepared for the UNDP/IPU Global Study Group Meeting on Strengthening the Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations, Geneva, 20-22 July 2005, p. 24 (не опубликовано).
- 24 Struggling To Survive: Barriers to Justice for Rape Victims in Rwanda. – In: Human Rights Watch Reports, Vol. 16, No. 10, 2004. URL: <http://hrw.org/reports/2004/rwanda0904/rwanda0904.pdf>.
- 25 Novovic S. and Petrovic D. Women in Policing. Belgrade, Republic of Serbia Ministry of Interior Police College, 2006, p. 35.
- 26 Potter A. We the Women: Why Conflict Mediation is Not Just a Job for Men. Geneva, Centre for Human Dialogue, 2005, p. 16.
- 27 Lithander A. et al. Engendering the Peace Process: A Gender Approach to Dayton and Beyond. Stockholm, Kvinna till Kvinna Foundation, 2001, цитируется в Bouta T. and Frerks G. Women's Role in Conflict Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Reconstruction: Literature Review and Institutional Analysis. The Hague, Netherlands Institute of International Relations – Clingendael Conflict Research Unit, 2002, p. 45. Важно подчеркнуть, что в послевоенной ситуации набор женщин на службу в полицию может быть результатом давления со стороны международного сообщества. Например, в Косово ОБСЕ настояла на приеме в полицию женщин и лиц из числа этнических меньшинств (автор признателен Рите Тэфорн, обратившей его внимание на этот момент).
- 28 Burke E., Klot J. and Ikawebe B. Engendering Peace: Reflections on the Burundi Peace Process. African Women for Peace Series. Nairobi, UNIFEM, 2001, Appendix 1.
- 29 Moser C. and Clark F.C. The Gendered Continuum of Violence and Conflict: An Operational Framework. – In: Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence. London and New York, Zed Books, 2001, p. 30.
- 30 Bouta T., Frerks G. and Bannon I. Gender, Conflict, and Development. Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, p. 34.
- 31 Там же, p. 47.
- 32 Human Rights Watch. Указ. соч., p. 32.
- 33 Dahlerup D. and Freidenvall L. Quotas as a *fast track* to equal representation for women. – In: International Feminist Journal of Politics, Vol. 7, No. 1, 2005, p. 26.
- 34 UNRISD, 2005; Women in National Parliaments. Указ. соч.; IDEA, Country Profiles, 2007.
- 35 Israel - Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace & Security Negotiations & Policy. Isha L'Isha, 21 July 2005. <http://www.peacewomen.org/news/Israel- OPT/July05/Knesset.html>.
- 36 McGrew L., Frieson K. and Chan S. Good Governance from the Ground Up: Women's Roles in Post Conflict Cambodia. Цитируется по: Powley E. and Anderlini S.N. Democracy and Governance. – In: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, p. 36.
- 37 Gender Budgeting. Указ. соч., p. 10.
- 38 Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Указ. соч., p. 130.
- 39 Byanyima W. and Wehner J. Указ. соч., p. 61.
- 40 Gender Budgeting. Указ. соч., p. 14.
- 41 Byanyima W. Politics, Good Governance and Gender: Gender Budgeting Experiences in Three African Countries. Fifth Global Forum on Re-Inventing Government: «Innovation and Quality in the Government of the 21st Century». Mexico City, 3-7 November 2003, p. 3.

- 42 Byanyima W. and Wehner J. Указ. соч., p. 75.
- 43 Gender Budgeting. Указ. соч., pp. 17-18.
- 44 Byanyima W. and Wehner J. Указ. соч., p. 44.
- 45 Reeves H. and Watch H. Women's and Gender Budgets: An Annotated Resource List. Sussex, Institute of Development Studies, 1999, p. 14.
- 46 Byanyima W. Указ. соч., pp. 6-9; Engendering Development. World Bank Policy Research Report, p. 270; Byanyima W. and Wehner J. Указ. соч., p. 28.
- 47 Pankhurst D. Working Paper 5: Women, Gender and Peacebuilding. Bradford, Centre for Conflict Resolution, Bradford University, 2000, p. 20.
- 48 Bouta T. and Frerks G. Указ. соч., p. 42.
- 49 Expert Group Meeting on Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women. A Framework of Model Provisions. Ottawa, UN Division for the Advancement of Women, 10-13 November 2003, p. 12.
- 50 Там же, p. 8.
- 51 Bouta T. and Frerks G. Указ. соч., p. 49.
- 52 Информация из личного интервью с А. Кадага, вице-спикером Парламента Уганды, Женева, 19 октября 2005 г.
- 53 Freeman M. Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments. Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2005, p.10.
- 54 Там же, p. 11.
- 55 Там же.
- 56 Anderlini S.N., Conaway C.P. and Kays L. Transitional Justice and Reconciliation. – In: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, p. 9.
- 57 Freeman M. Указ. соч., p. 12.
- 58 Anderlini S.N., Conaway C.P. and Kays L. Указ. соч., p. 12.
- 59 Goldblatt B. and Meintjes S. South African Women Demand the Truth. – In: Turshen M. and Twagiramariya C. What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa. New York, Zed Books, 1998, p. 29.
- 60 Pankhurst, p. 21, Anderlini S.N., Conaway C.P. and Kays L. Указ. соч., p. 6.
- 61 Bastick M. Ensuring Women's Involvement in the Full Reconciliation Process. Presentation to the Regional Seminar on the Role of Parliamentarians in the National Reconciliation Process in Africa. Bujumbura, Burundi, 7-9 November 2005, p. 5.
- 62 Информация из личного интервью с Л. Акун, депутатом парламента Кот-д'Ивуар, 19 октября 2005 г.
- 63 Strickland R. and Duvvury N. Gender Equity and Peacebuilding: From Rhetoric to Reality. Washington, DC, International Center for Research on Women, 2003, pp. 7-8.
- 64 Rehn E. and Sirleaf E.J. Women, War, Peace. New York, UNIFEM, 2002, pp. 11, 13, 16.
- 65 Этот абзац основан на: Luciak I. Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance Building for Post-war Reconstruction in Central America. Expert paper prepared for UNRISD's 10-Year Evaluation of the Beijing Women's Conference 2004. UN Research Institute for Social Development, 2004, p. 30.
- 66 Femicidio en Guatemala: crímenes contra la humanidad. Guatemala, Congreso de la República, Bancada de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 2005, pp. 54-56. URL: <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/files/Femicidio%20en%20Guatemala%20-%20Alba%20Estela%20Maldonado.PDF>.
- 67 Bouta T., Frerks, G. and Bannon I. Указ. соч., p. 149.
- 68 Correira M. Gender. – In: Guigale M., Lafourcade O. and Luff C. Colombia: The Economic Foundation of Peace. Washington, DC, World Bank, 2003, p. 146, цитируется по: Bouta T., Frerks, G. and Bannon I. Указ. соч.
- 69 Women in National Parliaments. Указ. соч.
- 70 См. Women's Suffrage. Inter-Parliamentary Union. URL: <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>
- 71 Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Указ. соч., p. 27.
- 72 The Swedish Government's action plan to implement Security Council resolution 1325 on women, peace and security. 4 October 2006, pp. 3-4. URL: [http://www.osce.org/documents/odhr/2006/10/20979\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2006/10/20979_en.pdf).
- 73 Towards a Canadian National Action Plan to Implement Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security. Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade. Third Annual Symposium of the Canadian Committee on Women, Peace and Security, October 2005.









# Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендерные аспекты важно учитывать при осуществлении парламентского контроля?

Способы интеграции гендера в процесс парламентского контроля

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по теме парламентского контроля

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 процесс парламентского контроля над сектором безопасности, а также информация о способах ее практической реализации.

Данная практическая записка основана на более обширной части 7, в которую она входит и вместе с которой 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 гендерные аспекты важно учитывать при осуществлении парламентского контроля?

Определение **парламентского контроля над сектором безопасности**: «Законодательная власть контролирует сферу безопасности через принятие законов, которые определяют и регулируют деятельность служб безопасности и их полномочия, а также через утверждение соответствующих бюджетных вложений. Такой контроль может также предусматривать создание должности омбудсмена в парламенте или комиссии для расследования жалоб общественности»<sup>1</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.

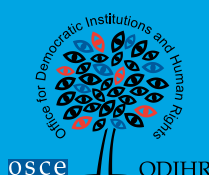
Учет гендерных аспектов в процессе парламентского контроля над сектором безопасности может способствовать созданию ответственной, эффективной, справедливой политики в области безопасности и институтов сектора безопасности, проводящих такую политику.

## Комплексные нормативные документы в области безопасности, составленные с учетом существующих потребностей

- Депутаты парламента, как представители своих избирательных округов, обязаны обеспечить, чтобы при формировании политики в области безопасности учитывались потребности безопасности, характерные для женщин, мужчин, девушек и юношей. Например, одной из серьезных угроз личной безопасности человека во всем мире является насилие на гендерной почве (НГП), в том числе торговля людьми, насилие над партнером по интимной связи, сексуальные нападения и насилие в отношении гомосексуалистов.
- Вовлечение в процесс формирования политики широкого ряда субъектов гражданского общества, включая женские организации, способствует обеспечению согласия в обществе относительно приоритетов политики в области безопасности, а также повышает оперативность и легитимность не только политики безопасности и институтов сектора безопасности, но и самого парламента.

## Оперативная эффективность институтов сектора безопасности

- Парламент может принять меры для повышения доли женщин в составе институтов сектора безопасности и на соответствующих должностях в правительстве, что, как было показано, имеет целый ряд оперативных преимуществ.
- Парламент играет существенную роль в предупреждении дискриминации, сексуальных домогательств и насилия в институтах сектора безопасности и в обеспечении их ответственности за такие случаи.



В 1996 году сотрудник Кейптаунского университета Лори Нэтэн подготовила «Белую книгу» о национальной обороне Южно-Африканской Республики. Первый вариант этого документа широко обсуждался организациями гражданского общества и представителями военных. Значительное внимание в нем уделялось, в том числе, вопросам личной безопасности человека и необходимости создания ведомственной культуры, лишенной дискриминации по признаку пола; он также предусматривал, что Министерство обороны возьмет на себя обязательство по выявлению и искоренению фактов дискриминации, а также психологических установок, направленных на дискриминацию. Кроме того, он призвал к проведению политики позитивной дискриминации и реализации программ равных возможностей, а также к признанию права женщин на службу в вооруженных силах в любых званиях и на любых должностях, включая строевые.

«Белая книга» также предусматривала пересмотр концепции вооруженных сил, предлагая дать определение таких оперативных элементов как военная доктрина, структура соединений, система материально-технического обеспечения, система вооружений, личный состав и материальная часть. По настоянию женщин-парламентариев и других законодателей, Постоянный комитет парламента по вопросам обороны призвал к проведению общенациональных консультаций в рамках процесса пересмотра структуры вооруженных сил. Для обеспечения участия общественности был принят ряд мер, в том числе использование военных самолетов и автобусов для переброски лидеров религиозных и местных общин, активистов НПО и представителей женских организаций для участия в региональных конференциях и семинарах.

Низовые женские организации сыграли существенную роль в привлечении внимания к проблемам, которые прежде обходили стороной, таким, как экологические последствия деятельности вооруженных сил и сексуальные домогательства к женщинам со стороны военнослужащих. Для решения этих проблем в Секретариате Министерства обороны были созданы два новых подкомитета. В итоге совместная работа по пересмотру системы вооруженных сил помогла национальному консенсусу по проблемам сил обороны и способствовал укреплению легитимности новых структур безопасности в глазах общественности.

### Репрезентативность парламентских решений

- Более справедливое распределение мест между депутатами обоего пола, в том числе в составе комитетов по делам обороны и безопасности, может укрепить легитимность и репрезентативность парламента. В 2007 году 82,6% всех парламентариев мира составляли мужчины<sup>2</sup>.

### Справедливое распределение статей бюджета и управление ресурсами

- Анализ бюджетов и управления ресурсами с учетом гендера может повысить прозрачность, подотчетность и справедливость распределения финансовых ресурсов, выделяемых на решение проблем личной безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек.

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

Интеграция гендера в процесс парламентского контроля над сектором безопасности необходима для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- Пекинская декларация и платформа действий (1995 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 процесс парламентского контроля

Конкретные проблемы и возможности, возникающие в рамках парламентского контроля над сектором безопасности, в разных странах различны, поэтому предлагаемые ниже способы интеграции гендерных аспектов следует адаптировать к конкретным условиям страны.

### Создание комплексных нормативных документов в области безопасности с учетом существующих потребностей

#### ■ Метод соучастия

- Проведение широких общественных консультаций по вопросам политики в области безопасности, в том числе с женскими и мужскими организациями.

- Формирование механизмов для проведения публичных дискуссий, таких, как общественные слушания.

- Встречи отдельных депутатов с сельскими и городскими женскими организациями на предмет выяснения волнующих их проблем.

#### ■ Нормативные документы в области безопасности, составленные с учетом гендерных аспектов

- Интеграция гендерной тематики, такой, как борьба с НПП и обеспечение равенства численности сотрудников обоего пола в институтах сектора безопасности.

- Использование, где необходимо, гендерно-нейтральных выражений («сотрудники полиции») или выражений с учетом пола соответствующих лиц («военнослужащие мужского и женского пола»).

- Использование консультаций специалистов по гендерным вопросам при разработке и пересмотре нормативных документов в области безопасности.

- Организация межфракционной группы в составе депутатов обоего пола с целью повышения осведомленности по гендерным аспектам.

- Проведение анализа последствий предлагаемых и действующих нормативных документов в области безопасности с точки зрения гендерных аспектов.

#### ■ Гендерное обучение и полномочия лиц, ответственных за формирование политики в области безопасности

- Обеспечьте, чтобы депутаты и сотрудники парламента, особенно из комитетов по делам обороны и безопасности, прошли обучение по вопросам гендера и безопасности.

- Убедитесь, что полномочия комитетов по вопросам обороны и безопасности включают и учет гендерных аспектов.

### Повышение эффективности институтов сектора безопасности

#### ■ Меры повышения результатов набора женщин на службу в институты сектора безопасности, удержания их на службе и обеспечения их продвижения по службе

- Обеспечьте установление конкретных целей по набору и удержанию женщин на службе.

- Пересмотрите нормы и практику управления персоналом с целью улучшения баланса между работой и личной жизнью.

- Закажите и (или) затребуйте данные по лицам разного пола в отдельности в отношении учета гендерных аспектов институтами сектора безопасности и гендерного состава их сотрудников.

- Затребуйте результаты анализа отсева женщин-курсантов из военных и полицейских учебных заведений, а также на последующих этапах их службы, и организуйте мониторинг мер, принимаемых для повышения уровня удержания женщин на службе.

## ■ Гендерное обучение сотрудников сектора безопасности

- Обеспечьте, чтобы все сотрудники сектора безопасности прошли надлежащее гендерное обучение.

## ■ Комплексное законодательство по НГП

- Организуйте мониторинг выполнения международных, региональных и национальных обязательств по искоренению НГП, в том числе в рядах силовых структур.
- Разработайте законы, нормативные документы и общенациональные планы действий по искоренению НГП с конкретным указанием сфер ответственности правоохранительных органов, а также системы правосудия и пенитенциарной системы.

## ■ Обеспечение ответственности институтов и личного состава сил безопасности за предупреждение НГП и реагирование на него

- Обеспечьте принятие четкого законодательства и кодексов профессионального поведения об ответственности сотрудников сил безопасности за нарушение прав человека с определением дисциплинарных процедур.
- Организуйте мониторинг жалоб на нарушения прав человека со стороны сотрудников сил безопасности, расследования таких жалоб и наказаний, понесенных виновными.
- Организуйте расследование/изучение характера и размаха случаев сексуальных домогательств и других видов НГП в институтах сектора безопасности.

## ■ Омбудсмен

- Обдумайте возможность учреждения должности омбудсмена со специальными полномочиями по контролю над интеграцией гендера в оборонных ведомствах и других институтах сектора безопасности.
- Обеспечьте, чтобы управление омбудсмена имело надлежащие полномочия и квалифицированный персонал для решения проблем НГП, включая группу по внедрению гендерной концепции или экспертов по гендерным вопросам.

## Повышение представительства женщин в парламенте и их участия в принятии решений

### ■ Повышение представительства женщин в парламенте

- Внедрите систему определенных конституцией, законодательством или добровольно установленных партиями квот; реформируйте избирательную систему и обеспечьте поддержку женщинам-кандидатам в депутаты, а также их обучение с целью повышения компетентности.
- Повышайте осведомленность представителей политических партий и широкой общественности по вопросу о важности участия женщин в принятии политических решений.

### ■ Повышение гендерной сбалансированности состава комитетов по делам безопасности и обороны

- Примите закон о повышении представительства женщин в составе парламентских комитетов по делам безопасности (см. рамку 2).
- Обдумайте возможность установления стратегических целей или квот для участия женщин в составе всех комитетов.

## Рамка 2

### Израиль: равное представительство при принятии политических решений в области безопасности<sup>4</sup>

В 2005 г. израильский парламент (Кнессет) принял поправку к Закону о равном представительстве женщин 1956 года, которая предусматривает обязательное включение женщин в группы, создаваемые для решения вопросов внутренней, внешней политики страны, вопросов безопасности, или для проведения мирных переговоров. Инициаторами этого закона стали два члена парламента в сотрудничестве с нижней женской организацией «Isha L'Isha». Для обеспечения принятия этого закона была создана специальная коалиция женских и миротворческих организаций, а также организована мощная кампания по лоббированию этого проекта и по его пропаганде в СМИ.

## Содействие справедливому учету гендерных аспектов в процессе бюджетного планирования и управления ресурсами

### ■ Учет гендера в бюджетном планировании

- Анализируйте все предлагаемые и действующие бюджеты с учетом гендерных аспектов с тем, чтобы финансирование направлялось на удовлетворение потребностей безопасности женщин, мужчин, юношей и девушек.
- Обеспечьте учет гендерных вопросов в предлагаемых проектах бюджетов.

### ■ Гендер и госзакупки для вооруженных сил

- Обеспечьте выделение средств на закупку форменной одежды и снаряжения, которые подходят для женщин, на устройство отдельных помещений для женщин и на удовлетворение потребностей женского репродуктивного здоровья.
- Обеспечьте, чтобы национальные регламенты по торговле вооружениями запрещали торговые отношения с режимами или лицами, запятнавшими себя НГП.

## Кроме того, в части 7 вы найдете...

- Примеры различных форм квотирования мест для женщин.
- Практические методы борьбы с НГП.
- Методы учета гендера в бюджетном планировании.

## Проблемы и возможности постконфликтного периода

В постконфликтных ситуациях контрольная функция парламента нередко весьма ослаблена. Однако парламента могут в значительной степени способствовать учету гендерных аспектов в процессе построения безопасности и реформирования институтов сектора безопасности.

## Вызовы на пути интеграции гендерных аспектов

- Роль и полномочия парламента могут быть сильно подорваны, особенно в плане контроля над структурами безопасности, такими, как вооруженные силы.
- Поскольку сектор безопасности представляет собой весьма сложное образование, не все депутаты парламента обладают достаточным уровнем знаний или квалификацией для осуществления эффективного контроля, особенно в постконфликтных ситуациях.
- Парламентарии и институты сектора безопасности могут неохотно идти на сотрудничество с женскими организациями, видя в организациях гражданского общества своих политических противников.
- Участие в политической деятельности и служба в структурах безопасности может вызывать отрицательные ассоциации в связи с имевшими место в прошлом насилием и нарушениями прав человека. Это может стать помехой на пути повышения набора женщин.
- Попытки выдвинуть гендерные аспекты, такие, как борьба с НГП, в число приоритетных проблем могут вызвать сопротивление в виду существования более неотложных угроз безопасности.

## Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Парламенты могут выступать за включение женщин (например, депутатов парламента) в состав делегаций на мирных переговорах и за учет гендерных аспектов в мирных соглашениях. Мирные соглашения нередко служат основой для РСБ.
- Контроль над процессом разоружения, демобилизации и реинтеграции можно использовать как исходный момент для обеспечения надлежащего учета потребностей бывших комбатантов обоего пола.
- Законодательные, контрольные и бюджетные полномочия парламента позволяют ему оказывать влияние на учет ген-

Отказавшись от практики жесткого ограничения прав женщин, Афганистан превратился в страну, чье законодательство гарантирует гендерное равенство. С точки зрения участия в политической деятельности, новая конституция гарантирует официальное включение женщин в процессы принятия политических решений. Согласно статье 83, от каждой провинции в парламент должно быть избрано не менее двух кандидатов-женщин. Это положение конституции успешно выполнено. На выборах, которые состоялись в сентябре 2005 года, было избрано 69 женщин, что составляет около 27% из общего числа 249 депутатов нижней палаты парламента страны.

Сходным образом, ратифицированная в октябре 2005 года новая конституция Ирака гарантирует женщинам четверть из 275 мест в парламенте. В Ираке квотирование также закреплено в конституции страны. После декабрьских выборов 2005 года женщины занимают четверть мест в Национальном совете представителей. Результаты этих двух выборов имеют особое значение для региона, где женщины по-прежнему недостаточно представлены среди тех, кто принимает политические решения, а в некоторых случаях даже лишены полноценных гражданских прав.

дерных аспектов в ходе реформирования системы правосудия и пенитенциарной системы.

- Процедуры РСБ дают парламентариям возможность обеспечить учет таких гендерных проблем, как НПП, а также принятие специальных мер по набору на службу женщин.
- Постконфликтные преобразования избирательной системы и самого парламента открывают возможность осуществить мероприятия по увеличению доли женщин-депутатов парламента (в том числе в составе комитетов по делам вооруженных сил и безопасности), а также создать механизмы для проведения консультаций с организациями гражданского общества.
- Страны-доноры могут выразить желание оказать поддержку реформам, которые проводятся с учетом гендерных аспектов, включая повышение компетенции парламентариев обоого пола по вопросам гендера.

## ? Вопросы по теме парламентского контроля

Ниже приводятся основные контрольные вопросы, которые следует задать, чтобы оценить, внедряется ли учет гендерных аспектов в процедуры парламентского контроля над сектором безопасности:

- Прошли ли члены парламентских комитетов по делам вооруженных сил и безопасности повышение квалификации по гендерным вопросам (например, гендерное обучение или инструктаж)?
- Действуют ли официальные и (или) неофициальные механизмы консультаций с организациями гражданского общества, включая женские организации, по вопросам безопасности?

- Каково количественное соотношение парламентариев обоого пола в составе комитетов по делам вооруженных сил и безопасности?
- Создано ли управление омбудсмена, и есть ли у него полномочия и возможности по решению гендерных проблем?
- Действуют ли меры по повышению доли женщин среди депутатов парламента, такие, как системы квотирования или поддержки женщин-кандидатов?
- Приняты ли законы, гарантирующие полноценную и равноправную службу мужчин и женщин в институтах сектора безопасности? Действует ли отвечающее требованиям законодательство по борьбе с НПП?
- Создана ли в парламенте межфракционная гендерная (или женская) группа? Обсуждаются ли на ее заседаниях вопросы безопасности?
- Применяется ли гендерный анализ бюджетов, связанных с обеспечением сектора безопасности?

1 Born H., Fluri P. and Johnson A. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003, p. 22. URL: [http://www.dcaf.ch/oversight/\\_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&n av1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&n av1=3).

2 См. Women in National Parliaments. Inter-Parliamentary Union, 31 August 2007. URL: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

3 Anderlini S.N. and Conaway C.P. *Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*. Washington, Women Waging Peace, 2004, pp. 17-18, 23-25.

4 Israel - Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace & Security Negotiations & Policy. Isha L'Isha, 21 July 2005. <http://www.peacewomen.org/news/Israel- OPT/July05/Knesset.html>.

5 См. Women's Suffrage. Inter-Parliamentary Union. URL: <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>; Mosadiq. *The New Afghan Constitution*.

## Дополнительная информация

### Ресурсы

Byanyima W. and Wehner J. **Parliament, the Budget and Gender - Handbook for Parliamentarians N° 6**. Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute, United Nations Fund for Women, 2004. URL: [http://info.worldbank.org/etools/library/view\\_p.asp?lprogram=5&objectid=108324](http://info.worldbank.org/etools/library/view_p.asp?lprogram=5&objectid=108324)

Born H., Fluri P. and Johnson A. **Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices**. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003 (на 40 языках).

Freeman M. **Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments**. Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2005.

### Организации

Association of European Parliamentarians for Africa (Ассоциация европейских парламентариев для Африки) - [www.awera.org](http://www.awera.org)

iKNOW Politics: International Knowledge Network of Women in Politics (Международная виртуальная сеть знаний для женщин, занимающихся политикой) - [www.iknowpolitics.org](http://www.iknowpolitics.org)

Initiative for Inclusive Security (Фонд «Инициативы по совместной безопасности») - [www.huntalternatives.org/pages/7\\_the\\_initiative\\_for\\_inclusive\\_security.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/7_the_initiative_for_inclusive_security.cfm)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Международный институт демократии и помощи на выборах) - [www.idea.int](http://www.idea.int)

Inter-Parliamentary Union – (Межпарламентский союз) [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

## 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 Мугихо Такешита, ДКВС, по материалам части 7 (автор – Илья Лучак).**

# Гендер и формирование политики национальной безопасности

Питер Альбрехт и Карен Барнс





# Гендер и формирование политики национальной безопасности

Питер Альбрехт и Карен Барнс



## Об авторах

Питер Альбрехт и Карен Барнс («International Alert»).

НПО «International Alert» (Лондон) посвятила себя созданию основ прочного мира и безопасности в раздираемых вооруженными конфликтами странах и трудится на этой ниве уже более 20 лет. Многогранная деятельность «International Alert» направлена как на отдельные регионы, так и на группы регионов; ее цель – формирование политики и практических методов, способствующих укреплению мира, а также предоставление обучения, нацеленного на повышение квалификации и развитие потенциала.

«International Alert» действует в районе Великих африканских озер, в Западной Африке, на Южном Кавказе, в Непале, Шри-Ланке, на Филиппинах и в Колумбии. Тематические проекты «International Alert» осуществляются на местном, региональном и международном уровнях и направлены на решение комплексных проблем, критически важных для установления прочного мира. Эти проблемы лежат в плоскости бизнеса и экономики, гендера, государственного управления, оказания помощи, обеспечения безопасности и правосудия.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Санам Нараги Андерлини, Миган Бастик, Виллему Ф. ван Эжелену, Ингрид Крайзер, МУНИУЖ ООН, Кристин Валасек, Йоганне Валениус, Шарлотт Уотсон и Марку Уайту. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и формирование политики национальной безопасности» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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 – надлежущая практика и выводы на будущее. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP, Alvaro Barrientos, 2008.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляют собой нормативные документы в области национальной безопасности?</b>	<b>1</b>
2.1. Политика национальной безопасности . . . . .	2
2.2. Нормативные документы в области безопасности по отдельным секторам . . . . .	4
<b>3. Почему гендерные аспекты важно учитывать при формировании политики национальной безопасности?</b>	<b>2</b>
3.1. Укрепление местной инициативы путем применения методов соучастия при формировании политики . . . . .	4
3.2. Комплексная политика безопасности, направленная на удовлетворение разных потребностей безопасности . . . . .	6
3.3. Борьба с проявлениями дискриминации в нормативных документах по безопасности и в институтах сектора безопасности . . . . .	7
<b>4. Способы интеграции гендера в нормативные документы в области безопасности</b>	<b>7</b>
4.1. Национальное правительство. . . . .	7
4.2. Парламент. . . . .	10
4.3. Местная администрация . . . . .	12
4.4. Организации гражданского общества . . . . .	14
4.5. Гендерное обучение . . . . .	15
4.6. Анализ, мониторинг и итоговая оценка . . . . .	15
<b>5. Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности в конкретных условиях</b>	<b>18</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	18
5.2. Переходные и развивающиеся страны. . . . .	19
5.3. Развитые страны . . . . .	21
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>22</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>23</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АНК</b>	Африканский национальный конгресс
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ГСЭ</b>	Гендерный и социально-экономический анализ
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>МИО</b>	Мониторинг и итоговая оценка
<b>МСБГ</b>	Местные советы безопасности граждан
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ПНБ</b>	Политика/нормативные документы в области национальной безопасности
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>СНБ</b>	Совет национальной безопасности
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УНБ</b>	Управление национальной безопасности
<b>ФПО</b>	Форум представителей полиции и местной общины
<b>ЮАР</b>	Южно-Африканская Республика
<b>ЮНИФЕМ</b>	Женский фонд ООН

# Гендер и формирование политики национальной безопасности

## 1 Введение

Настоящая часть справочного пособия «Гендер и РСБ» предлагает вводную информацию о преимуществах и возможностях, которые открывает интеграция гендерных аспектов в процесс формирования политики национальной безопасности<sup>1</sup>. Поскольку нормативные документы в области безопасности относятся к стратегическим документам, они играют ключевую роль при организации скоординированных мероприятий по ликвидации угроз безопасности и могут стать основой для процессов реформирования сектора безопасности (РСБ). К ним относятся нормативные документы в области безопасности национального уровня (ПНБ), а также документы по конкретным секторам – например, такие, как «белая книга по национальной обороне». Интеграция гендерных аспектов в нормативные документы по национальной безопасности может повысить долю участия женщин, укрепить местную инициативу и способствовать созданию таких нормативных документов и институтов, которые с большей вероятностью смогут обеспечить эффективную и прочную безопасность и правосудие мужчинам, женщинам, юношам и девушкам на равной основе.

Настоящая часть пособия рассчитана на сотрудников государственных ведомств, ответственных за начальные мероприятия по разработке нормативных документов по политике безопасности, в том числе на специалистов, отвечающих за разработку, реализацию нормативных документов в области безопасности, и за итоговую их оценку. Кроме того, настоящая часть пособия может быть полезной для целого ряда субъектов формирования политики безопасности, включая депутатов и сотрудников парламентов, сотрудников министерств, организаций гражданского общества, администраций муниципального уровня, международных и региональных организаций, а также стран-доноров, оказывающих поддержку разработке политики безопасности.

Настоящая часть включает следующие разделы:

- Краткая вводная информация о нормативных документах в области безопасности, включая ПНБ и нормативные документы по конкретным секторам.
- Обоснование значимости и преимуществ учета гендерной концепции в процессе формирования политики безопасности.
- Практические меры по интеграции гендерного измерения в процесс формирования политики безопасности.
- Вводная информация о разработке нормативных документов в области безопасности в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

Информацию по ключевому вопросу реализации политики конкретными субъектами всех компонентов сектора безопасности можно найти в других частях настоящего справочного пособия «Гендер и РСБ». Настоящая часть пособия посвящена вопросам формирования политики и наиболее удач-

ным методам включения гендера в этот процесс. Следует отметить, что тот или иной нормативный документ самостоятельного значения не имеет. Реальное влияние на обеспечение безопасности и правосудия в данной стране он может оказать лишь после того, как будет реализован.

## 2 Что представляют собой нормативные документы в области национальной безопасности?

Нормативный документ в области национальной безопасности излагает взгляды правительства на существующие угрозы безопасности данного государства и его населения, а также на то, какие меры надлежит предпринять в отношении этих угроз. Нормативный документ отличается от директив или законов. Например, закон может принуждать к тем или иным формам поведения или запрещать их, тогда как нормативный документ просто указывает направление действий для наиболее вероятного достижения желаемого результата. Как таковой, нормативный документ намечает заранее подготовленный план действий, которыми должны руководствоваться органы исполнительной власти в ходе принятия решений. Разработка того или иного нормативного документа в области безопасности включает определение подхода к решению проблем безопасности, ранжирование угроз безопасности по степени важности и принятие важнейших решений по сектору безопасности. Нормативные документы в области безопасности национального уровня, в том числе документы национальной безопасности и нормативные документы, касающиеся деятельности отдельных институтов, обращены против внутренних и внешних угроз безопасности и разрабатываются в рамках положений международного и регионального права, соблюдать которые обязалось данное государство<sup>2</sup>.

В разработке нормативных документов по безопасности принимает участие целый ряд различных субъектов:

- **Исполнительная ветвь** правительства, в том числе министерства, инициирует процесс принятия новых нормативных документов по безопасности или внесения поправок в существующие документы. Исполнительная власть назначает состав органов, координирующих обеспечение безопасности, и комитетов по разработке нормативных документов.
- **Парламент** может утвердить, отвергнуть тот или иной нормативный документ по безопасности, или предложить изменения в такой документ. Во многих демократических государствах за парламентом также остается последнее слово при утверждении бюджета; кроме того, парламент осуществляет мониторинг и оценку реализации политики безопасности.
- К **местной администрации** относятся администрации штата или округа, а также мэрии. В сотрудничестве с местными институтами сектора безопасности они могут стать



Рисунок 1: Контрольные вопросы для разработки нормативных документов по безопасности<sup>3</sup>

основными субъектами реализации национальной политики в области безопасности.

- **Негосударственные субъекты сектора безопасности**, такие, как верховные вожди, сельские советы и нештатные вооруженные формирования, во многих постконфликтных и некоторых развивающихся странах являются основными источниками безопасности и правосудия. Следовательно, негосударственные субъекты безопасности также следует включать в процесс разработки и реализации политики безопасности.
- **Организации гражданского общества (ОГО)** могут принимать участие в анализе, разработке, реализации и итоговой оценке политики безопасности.

На рис. 1 показана процедура, которой надлежит следовать, и основные контрольные вопросы для разработки нормативных документов по безопасности. Ее можно модифицировать

для облегчения разработки ПНБ и нормативных документов по безопасности для отдельных секторов.

## 2.1. Политика национальной безопасности

ДКВС предлагает следующее широкое определение ПНБ: «концептуальные рамки, в пределах которых дается описание методов, используемых в стране для обеспечения безопасности государства и его граждан»<sup>4</sup>. Подобный нормативный документ можно также обозначить такими терминами, как план, видение, стратегия, концепция или доктрина. ПНБ часто представляют в виде сводного документа, определяющего структуру сектора безопасности, необходимую для противостояния угрозам внешней и внутренней безопасности<sup>5</sup>. Поскольку ПНБ стремится охватить все компоненты национальной безопасности в целом, иерархически она часто сто-

### Рамка 1

### Разработка политики национальной безопасности<sup>6</sup>

1. Провести **анализ стратегической обстановки** и определить «национальную концепцию» для данной страны и ее народа путем проведения широких консультаций. Следует провести консультации и с ОГО на предмет обсуждения предполагаемых или реальных проблем безопасности – например, путем сбора письменных представлений или путем непосредственного участия в общественных собраниях.
2. Провести **анализ текущих и будущих угроз и возможностей** и ранжировать их по степени важности с точки зрения достижения указанных в «национальной концепции» целей.
3. **Определить и ранжировать имеющиеся возможности страны**, как в рамках секторов безопасности/правосудия, так и за их пределами, по противодействию угрозам безопасности и оказанию гражданам основных услуг в этой области. К этому пункту относится финансовая база реализации ПНБ, а также общие процедуры финансового управления в данной стране.
4. Провести **сравнительный анализ** на предмет сопоставления существующих у национальных институтов безопасности/правосудия возможностей по противодействию угрозам и предоставлению основных услуг и реальных потребностей в них. Следует, чтобы сравнительный анализ, по возможности, опирался на данные, полученные как из внутренних, так и из внешних по отношению к государственным институтам источников.
5. Создать **ранжированную по уровню приоритетности задач и обеспеченную бюджетным финансированием ПНБ**, способную обеспечить более высокий уровень безопасности и правосудия, необходимый для достижения более широких целей национального развития.

## Рамка 2

Содержание стратегии национальной безопасности Литвы<sup>9</sup>

Стратегия национальной безопасности Литвы – хороший пример того, сколь широким может быть набор проблем, на решение которых направлена ПНБ. В данном документе представлена «национальная концепция» развития государства, его национальные интересы и меры, необходимые для их обеспечения. Важно отметить, что ПНБ Литвы охватывает политическую, дипломатическую, оборонную, экономическую и другие сферы государственной политики. «К задачам обеспечения своей безопасности Литва относит сохранение суверенитета и территориальной целостности страны, внутренней безопасности и общественного порядка, основ демократии, экономической безопасности всех юридических лиц и населения, а также защиту своей окружающей среды». Стратегия национальной безопасности включает следующие разделы:

- **Исходные посылы политики безопасности:** этот раздел положительно оценивает текущую систему международной безопасности и утверждает, что большинство существующих традиционных и новых проблем носит преходящий характер. Какая-либо непосредственная военная угроза национальной безопасности Литвы отсутствует.
- **Интересы Литовской Республики в области безопасности:** последние подразделяются на жизненно важные и основные. Первые включают: государственный суверенитет, территориальную целостность и демократический конституционный порядок; соблюдение и защиту прав человека, гражданских прав и свобод; а также мир и процветание государства. К основным интересам относятся: сохранение стабильности в мире и в регионе, свободы и демократии в Центральной и Восточной Европе и в прибалтийских государствах; обеспечение альтернативных источников энергии и стратегических ресурсов; отсутствие опасных экологических факторов в регионе.
- **Проблемы, опасные факторы и угрозы:** под этим заголовком перечислены терроризм, организованная преступность, распространение вооружений, незаконная торговля наркотиками, незаконная миграция, эпидемии, а также зависимость Литвы как потребителя ресурсов и энергии от единственной страны-поставщика. К числу возможных угроз национальной безопасности относятся также экономические условия, включая благосостояние населения, а также неравномерное социальное и экономическое развитие и утрата независимости государства.
- **Политика Литовской Республики в области безопасности:** в этом разделе перечисляются все основные цели и задачи национальной безопасности; стратегические концепты и руководящие принципы по их реализации; обстоятельства, оправдывающие применение военной силы; важность внутренней стабильности и процветания государства.
- **Основные мероприятия и средства для реализации стратегии:** сюда относится интеграция в НАТО и ЕС, укрепление международного сотрудничества на двусторонней и многосторонней основе, участие в международных миротворческих операциях и управлении кризисными ситуациями, и т.д. Особое внимание уделяется важности укрепления внутренней, экономической и общественной безопасности, предупреждение преступности и борьба с ней, защита окружающей среды и культуры, а также укрепление разведки, контрразведки и защиты секретной информации.

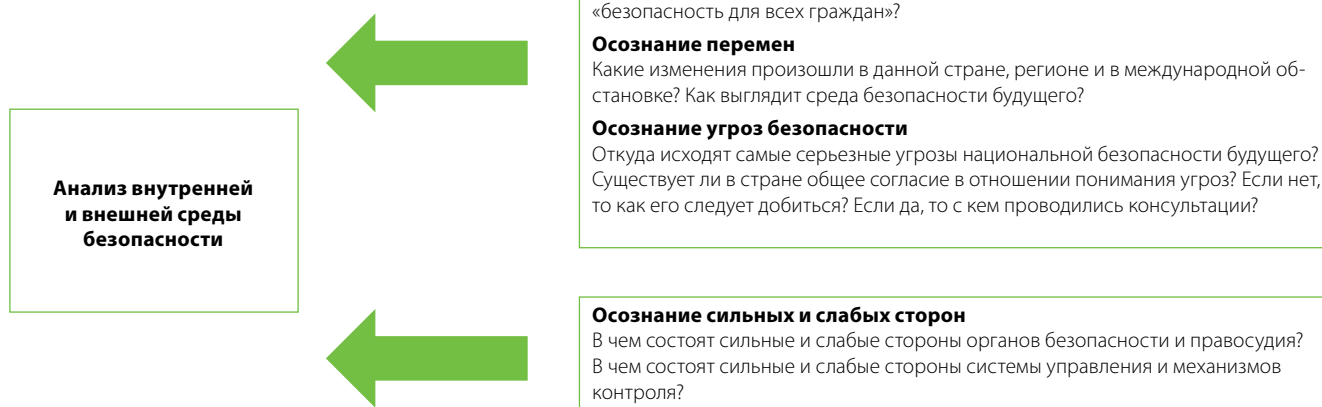
ит выше конкретных нормативных документов, касающихся отдельных секторов, ведомств или проблем (например, военной доктрины или системы охраны общественного порядка). Процедура разработки ПНБ показана в рамке 1.

ПНБ также отличаются от других нормативных документов по безопасности кругом решаемых ими проблем. До сих пор ПНБ обычно сосредоточивались на внешних угрозах безопасности, требующих реагирования на национальном уровне. В некоторых странах, например в США, эта ситуация сохраняется. В США ПНБ нацелены на решение проблем в широком диапазоне – от вопросов готовности вооруженных сил до ядерных стратегий, борьбы с терроризмом и ликвидации химического и биологического оружия<sup>7</sup>. Вместе с тем, ПНБ разных стран все в большей степени включают комплексную оценку обстановки в области безопасности как внутри страны, так и в международном масштабе (см. рис. 2). Например, Концепция национальной обороны **Болгарии** 1998 года исходит из предпосылки отсутствия непосредственной воен-

ной угрозы национальной безопасности страны. Вместо этого она нацелена на решение таких проблем, как борьба с организованной (транснациональной и трансграничной) преступностью, незаконным ввозом (наркотиков, оружия и людей), незаконной торговлей (главным образом – оружием в обход установленных ООН эмбарго), а также с терроризмом и ухудшением качества окружающей среды<sup>8</sup>.

Другую модель представляют собой ПНБ **Афганистана** и **Азербайджана**, которые четко разделяют проблемы внутренней и внешней безопасности. В Азербайджане к проблемам внешней безопасности относят территориальную целостность страны, интеграцию с европейскими и евроатлантическими структурами, укрепление обороноспособности и т.д. Проблемы внутренней безопасности включают укрепление демократии, обеспечение национальной и религиозной толерантности и информационную безопасность. В **Сьерра-Леоне**, которая относится к постконфликтным

**Рисунок 2: Определение потребностей внешней и внутренней безопасности<sup>10</sup>**



## Рамка 3

## Босния-Герцеговина и Литва: содержание «белых книг»

«Белая книга по обороне» **Боснии-Герцеговины**<sup>11</sup> делает особый упор на военную реформу и определяет основные угрозы среде безопасности страны (глобальной, региональной и внутренней). К следующим по значению проблемам относятся:

- **Оборонная политика Боснии-Герцеговины**, включая ее стратегические принципы, интеграцию в архитектуру евро-атлантической системы безопасности, приведение вооруженных сил к стандарту «Партнерства ради мира/НАТО» с обеспечением их оперативной совместимости, а также вклад в региональное сотрудничество в Юго-Западной Европе.
- **Система обороны Боснии-Герцеговины**, включая демократический контроль над вооруженными силами, гражданское командование, парламентский контроль, прозрачность планирования и бюджета оборонной деятельности, оперативную и административную систему подчинения и численность вооруженных сил.
- **Управление человеческими ресурсами и наращивание потенциала**, в том числе индивидуальное и групповое обучение, повышение квалификации, использование вооруженных сил, операции по поддержанию мира, оказание помощи и поддержки операциям гражданских властей, офицерский корпус, рядовой личный состав, резерв и системы управления персоналом.

Оборонная политика Литвы («Белая книга»)<sup>12</sup> характеризует общие изменения в среде безопасности страны, а также новую роль и новые задачи вооруженных сил. К остальным разделам документа относятся:

- **Основные направления оборонной политики Литвы**, в том числе укрепление евро-атлантической безопасности, прогнозирование стабильности, а также международное, многостороннее и двустороннее сотрудничество в области обороны.
- **Военная реформа**, в том числе переход от принципов территориальной к принципам коллективной обороны, новые задачи вооруженных сил Литвы и требования к ним, а также пересмотр структуры вооруженных сил.
- Управление личным составом и его обучение.

странам, ПНБ была принята в развитие процесса подготовки «Обзора сектора безопасности», который занял два года. «Обзор сектора безопасности» предлагает ряд рекомендаций, в том числе о необходимости большей координации всех компонентов сектора безопасности. Примечательно, что в качестве потенциального источника возобновления конфликта он скорее выделяет опасные факторы внутренней нестабильности, чем внешние угрозы.

## 2.2. Нормативные документы в области безопасности по отдельным секторам

Нормативные документы в области безопасности по отдельным секторам, такие как «белые книги по обороне» или стратегии обеспечения внутренней безопасности, отличаются от ПНБ, так как рассматривают проблемы национальной безопасности лишь под углом задач отдельных ведомств или под углом отдельных вопросов. Как правило, нормативный документ по конкретному сектору содержит более подробные указания о роли, организационной структуре и области ответственности того или иного ведомства, а также о методах обеспечения им конкретных потребностей в области безопасности. В то же время нормативные документы по отдельным секторам должны отражать общий контекст национальной политики в целом, тем самым обеспечивая согласованность и единство политики правительства и органов, связанных с вопросами безопасности. Следовательно, как и ПНБ, нормативные документы по отдельным секторам представляют собой важную платформу, отталкиваясь от которой можно приступить к систематическим и скоординированным мероприятиям РСБ.

Нормативный документ в области безопасности может быть оформлен как «белая книга» - термин, производный от неофициального названия парламентского документа, излагающего политику правительства (см. рамку 3). Это составляемый правительством документ, излагающий суть какой-либо злободневной политики и (или) мероприятия. Не являясь юридически обязывающим документом, «белая книга» может иногда рассматриваться как часть длительного процесса консультаций. Вместе с тем, «белая книга» все же обычно означает наличие у правительства ясного намерения принять новый закон. «Зеленая книга» - это, обычно, менее опреде-

ленный документ, который может просто предлагать какую-либо стратегию или формулировать тему для обсуждения или консультаций.

## 3 Почему гендерные аспекты важно учитывать при формировании политики национальной безопасности?

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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>13</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

В данном разделе приводится ряд причин, по которым учет гендера в ходе формирования политики национальной безопасности необходим, а также разъясняется значение гендера для укрепления местной инициативы и расширения участия общественности в этом процессе. По существу, учет гендерной концепции важен уже потому, что она способствует осознанию того факта, что население не является некой одно-

родной массой, но представляет широкий диапазон потребностей и интересов. Учитывая, что задача сектора безопасности состоит в защите всех групп данного населения, важность учета гендерной концепции при формировании политики национальной безопасности сомнению не подлежит. Такой учет помогает разрабатывать такие стратегии для субъектов сектора безопасности, которые направлены на удовлетворение широкого ряда потребностей, а не только потребностей наиболее заметных и привилегированных сообществ или демографических групп данного общества.

Институты и сотрудники сектора безопасности иногда сами могут быть источниками угрозы безопасности, особенно в отношении бесправных групп общества. Вместе с тем, насилие может быть заложено в законодательных и нормативных документах, составляющих правовую норму. Нормативные документы, игнорирующие гендерные различия, могут прямо или косвенно способствовать насилию на гендерной почве в отношении женщин, мужчин, юношей и девушек, закреплению гендерного неравенства и применению запретительных мер. Это уже само по себе требует применения комплексного подхода к разработке нормативных документов, который бы учитывал интересы всех групп данного населения.

### 3.1. Укрепление местной инициативы путем применения методов соучастия при формировании политики

Если мы хотим обеспечить легитимность политики национальной безопасности, укрепить ее поддержку на уровне местной инициативы и выработать в обществе консенсус по поводу приоритетов в области безопасности, то анализ, раз-

работку, реализацию, мониторинг или итоговую оценку данной политики необходимо проводить методом соучастия. Кроме того, метод соучастия способствует повышению уровня подотчетности, прозрачности и долговечности, что соответствует трем основным принципам РСБ. Одна из ключевых мер по реализации принципа соучастия при формировании политики в области безопасности – включение в процесс принятия решений не только мужчин, но и женщин (см. рамку 4). Равное участие мужчин и женщин в процессе формирования политики безопасности на национальном, местном и международном уровне соответствует положениям международных норм и документов, таких как Резолюция Совета безопасности ООН № 1325, и обеспечивает создание такой структуры государственного управления, которая в большей степени отражает состав общества.

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

Учет гендерных аспектов в процессе формирования политики национальной безопасности необходим для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- Пекинская декларация и платформа действий (1995 г.).
- Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г.).

См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы

#### Рамка 4 Преимущества методов соучастия, применяемых при формировании политики безопасности в Южной Африке

Применяемые в Южной Африке процедуры трансформирования политики безопасности и институтов сил безопасности в процессе ликвидации наследия апартеида часто приводят в качестве удачного примера метода соучастия и использования местной инициативы при проведении РСБ. Например, в 1996-1998 гг. процедура пересмотра концепции обороны включала проведение общенациональных консультаций, что обеспечило участие религиозных лидеров и лидеров общин, активистов, представителей НПО и женских организаций. В рамках этой процедуры важную роль сыграли низовые женские организации, которые привлекли внимание к ключевым проблемам безопасности – таким, как влияние деятельности военных на состояние окружающей среды и сексуальные домогательства к женщинам. В ответ на эти выступления в Секретариате обороны были сформированы два новых подкомитета. В итоге метод соучастия, применявшийся при пересмотре концепции обороны, способствовал выработке общенационального консенсуса по вопросам обороны страны и обеспечил легитимность новых структур безопасности в глазах общественности<sup>16</sup>.

Консультации с женщинами-представителями гражданского общества и политических партий также способствовали учету гендерных аспектов при формировании политики в области безопасности и подчеркнули роль женщин не только как пользователей, но и как создателей системы безопасности. Этот факт, к примеру, отражают «Белая книга по разведке» 1994 года, «Белая книга по обороне Южно-Африканской Республики» 1996 года и «Белая книга по мерам защиты и безопасности» 1998 года.

Опыт Южной Африки показывает, что вовлечение женщин и представителей женских организаций в обсуждение вопросов, связанных с проблемами безопасности, может расширить объем задач, которые следует ставить при подготовке нормативных документов и деклараций в области безопасности.

К основным результатам этого процесса, каждый из которых оказал непосредственное влияние на принятие решений, относятся следующие<sup>17</sup>:

1. В попытке перестройки своего сектора безопасности Южная Африка вышла за рамки обычной реформы, обратившись к общественности за консультациями по поводу роли сектора безопасности и поставив безопасность человека и развитие общества во главе угла своей системы национальной безопасности.
2. Основную роль в формулировании концепции и формировании процесса, который сделал безопасность населения одной из приоритетных задач государства, сыграли женщины, представлявшие различные взгляды, ценности и расы.
3. Женщины, представлявшие весь политический спектр страны, мобилизовали свои усилия и добились 50%-го представительства в переговорах, завершившихся выборами 1994 года, по итогам которых женщины заняли 28% мест в парламенте. Женщины продолжают выступать за участие общественности в формировании политики и остаются сильнейшими поборниками обеспечения безопасности человека.
4. В секторе безопасности крепнет осознание того, что женщины:
  - a. Вносят важнейший вклад в планирование и реализацию программ.
  - b. Оказывают положительное влияние на сотрудников сил безопасности.
  - c. Являются важнейшими субъектами процесса укрепления мира и безопасности.
5. Преобразование сектора безопасности будет неполным без изменения ведомственной культуры. Один из ключевых индикаторов и компонентов успеха – преодоление дискриминации по гендерным признакам и расовой дискриминации.

Во многих странах женщины по-прежнему отстранены от участия в процессах принятия решений. Например, для восстановления и укрепления безопасности в **Либерии** потребовалась полная перестройка сил безопасности, в том числе новая формулировка ПНБ и нормативных документов в области безопасности по отдельным секторам. Хотя правительство Либерии установило 20%-ную квоту для женщин в рядах сил безопасности, в процессе формирования политики безопасности женщины участия не принимают. Не были организованы общенациональные консультации с женщинами, цель которых – обеспечить получение дифференцированной информации и предложений, например, по проблемам социальной и экономической незащищенности, а также повышение возможности принятия скоординированных мер в отношении получившего широкое распространение сексуального насилия<sup>14</sup>. Это идет вразрез с современными международными убеждениями, в соответствии с которыми устойчивое развитие страны возможно лишь в случае предоставления женщинам равных прав с мужчинами и в случае их участия в процессах принятия решений<sup>15</sup>.

Обеспечивая равноправие мужчин и женщин в процессе формирования политики безопасности, мы также признаем тот факт, что их потребности и приоритеты в области безопасности нередко различны. Стремясь предоставить всем гражданам равный доступ к этой услуге государства, мы должны предусмотреть разные подходы к обеспечению безопасности и правосудия для различных групп населения. Важно отметить, что, используя гендер в качестве руководящего принципа с целью расширения дискуссии об обеспечении безопасности и правосудия, следует иметь в виду не только различия в потребностях мужчин и женщин, но также и специфические потребности в области безопасности по признаку этнической, классовой, религиозной принадлежности и сексуальной ориентации.

Для обеспечения полноценного и равного участия мужчин и женщин можно предпринять целый ряд инициатив, в том числе:

- Широкие консультации с общинными организациями в городах и сельской местности, а также с лидерами общин, включая женщин и женские организации.
- Назначение женщин в ключевые (с точки зрения принятия решений по безопасности) органы на уровне министерств.
- Обеспечение получения мнений и предложений от женских организаций, женских межфракционных парламентских групп и представителей министерств по делам женщин в процессе формирования политики безопасности.

Организовав работу методом соучастия, мы с самого начала гарантируем установку на эффективное исполнение. На выходе, скорее всего, будет повышение оперативной эффективности, в том числе повышение способности сил безопасности реагировать на специфические потребности с точки зрения

безопасности и правосудия согласно положениям нормативных документов по безопасности. Как документ, такая политика, разработанная под руководством исполнительной власти и провозглашенная парламентом, является эффективным инструментом контроля над тем, как политическое руководство выполняет свои обещания.

Таким образом, применение метода соучастия с учетом гендерных аспектов в ходе формирования политики безопасности обеспечивает самым разным группам равный доступ не только к самой политике, но и к процессу ее разработки, реализации и проведения итоговой оценки. Это особенно важно в постконфликтных ситуациях, а также для ряда переходных стран, в которых здание сектора безопасности возводится с нуля после внезапного или постепенного его обрушения.

### 3.2. Комплексная политика безопасности, направленная на удовлетворение разных потребностей безопасности

Как указано в разделе 2, политика в области безопасности все в большей мере разрабатывается с прицелом как на внутренние, так и на внешние угрозы безопасности. В соответствии с задачей личной безопасности по удовлетворению потребностей безопасности отдельных людей и сообществ, комплексная политика безопасности принимает во внимание все разнообразие потребностей безопасности, характерных для мужчин, женщин, юношей и девушек, в том числе и в отношении внутренних угроз безопасности – таких, как насилие на гендерной почве (НГП).

См. часть «Гендер и РСБ»

Возможно, что НГП – одно из наиболее очевидных доказательств необходимости применения дифференцированного подхода к обеспечению безопасности и правосудия. Такого рода насилие совершается во всем мире в отношении не только женщин и девушек, но и в отношении мужчин и юношей. По статистике ЮНИФЕМ, одна из каждых трех женщин во всем мире подвергается НГП в той или иной форме – нападением, изнасилованию, продаже торговцами людьми или избиениям<sup>18</sup>. Центры по контролю и профилактике заболеваний утверждают, что в США 1,5 млн. женщин и более 800 тыс. мужчин ежегодно подвергаются изнасилованиям или физическим нападениям со стороны интимного партнера<sup>19</sup>. «Стратегия национальной безопасности» Ямайки признает, что бытовое насилие формирует общие тенденции преступности и насилия, поскольку разъедает социальную ткань общества и толкает подростков на применение насилия в качестве средства разрешения споров<sup>20</sup>. Финансовые последствия

#### Рамка 5

#### Насилие на гендерной почве, совершаемое силами безопасности Сьерра-Леоне<sup>22</sup>

В январе 2002 года было официально объявлено о прекращении вооруженного конфликта в Сьерра-Леоне, который продолжался в течение 10 лет. Во время конфликта вооруженные силы и полиция совершали акты сексуального насилия, а поскольку подавляющее число сотрудников обоих институтов – мужчины, это ограничивает возможности проведения реформ с учетом гендерных аспектов. Милитаризованная ведомственная культура, процветающая в секторе безопасности Сьерра-Леоне, может усугубить и узаконить НГП среди рядового состава вооруженных сил и полиции.

В качестве меры преодоления этой тенденции в программу обучения личного состава вооруженных сил были введены предметы по правам человека, преподавание которых обеспечила Международная группа по военным консультациям и обучению под руководством специалистов из Великобритании. Такая же программа осуществлялась и в полиции Сьерра-Леоне (в рамках Проекта стран Содружества наций по обеспечению защиты и безопасности общин). Обучение, внедрение кодексов профессионального поведения, применение дисциплинарных мер, разработка правил и официальных механизмов расследования жалоб по поводу НГП, а также повышение доли женщин в рядах сотрудников может способствовать искоренению НГП, совершаемого личным составом сил безопасности.



НГП также внушительны, поскольку непосредственно влияют на эффективность предоставления услуг безопасности и на другие сектора государства. По данным Министерства внутренних дел Соединенного Королевства, бытовое насилие лидирует среди причин заболеваний женщин в возрасте от 14 до 44 лет и обходится британской казне в 23 миллиарда фунтов стерлингов ежегодно<sup>21</sup>.

Нередко гендерные проблемы, особенно НГП, связывают исключительно с женщинами и девушками. Однако такие проблемы в равной степени касаются также мужчин и юношей, поэтому комплексный подход к формированию политики безопасности должен обеспечить удовлетворение и их специфических потребностей безопасности. Например, сексуальное насилие в отношении мужчин, совершаемое в вооруженных силах и в тюрьмах, обычно старательно замалчивается, но эта проблема также требует внимания. По данным исследования, проведенного в тюрьмах четырех штатов США, один из примерно каждых пяти мужчин-заключенных сообщал о совершенном с ним под давлением или с применением силы половом акте во время заключения<sup>23</sup>. НГП в отношении мужчин и юношей также имеет место во время конфликтов, когда они подвергаются сексуальному насилию, убийствам по половому признаку, а также насильственному призыву на службу. Несмотря на распространенность таких преступлений, в постконфликтных странах программы восстановления практически не проводят мероприятия по поводу НГП в отношении мужчин и юношей<sup>24</sup>.

Учитывая большую распространенность и серьезные социальные и финансовые последствия НГП, на этой проблеме следует уделить внимание в политике национальной безопасности – как в ПНБ, так и в нормативных документах в области безопасности по секторам или по отдельным вопросам.

### 3.3. Борьба с проявлениями дискриминации в нормативных документах по безопасности и в институтах сектора безопасности

Снижение уровня дискриминации среди персонала сектора безопасности, осуществляемой по признаку религии, пола, расы, сексуальной ориентации или по иным недостойным причинам может способствовать повышению уровня доверия, легитимности и качества услуг в области безопасности и правосудия. Как стратегический документ, нормативный документ в области безопасности обязывает правительство решать проблемы безопасности и правосудия как в обществе, так и в рядах самих сил безопасности. Как таковой, нормативный документ в области безопасности может установить правила против проявлений дискриминации в рядах самих институтов сектора безопасности. Разработка нормативных документов в области безопасности с учетом гендерных аспектов помогает устранить из текста последних формулировки, предполагающие дискриминацию. Дополнительное включение в такой документ специальных заявлений о противодействии дискриминации способствует его положительному влиянию на структуры и личный состав вооруженных сил, полиции, разведслужб и других институтов сектора безопасности.

## 4 Способы интеграции гендера в нормативные документы в области безопасности

Данный раздел содержит примеры и предложения по интеграции гендерных аспектов в процесс разработки нормативных документов в области безопасности. Поскольку этот процесс в каждой конкретной ситуации будет неизбежно иным, то проблемы и возможности внедрения гендерных аспектов в каждой отдельной стране будут разными. Приводимые ниже предложения следует адаптировать к местным условиям. Обсуждение методов разработки нормативных документов в области безопасности в конкретных ситуациях приводится в разделе 5. Настоящий раздел разбит на части, посвященные различным институтам, занятым разработкой нормативных документов в области безопасности. Это национальные правительства (включая органы координации деятельности сил безопасности и комитеты, отвечающие за разработку нормативных документов), парламент, местные администрации и ОГО. Во всех частях данного раздела упоминаются также две проблемы, решать которые следует на уровне всех указанных институтов. Это гендерное обучение, и мониторинг и итоговая оценка.

Как отмечалось выше, разработка нового или пересмотр существующего нормативного документа в области национальной безопасности требует участия широкого ряда субъектов, в том числе органов, ответственных за обеспечение внутренней и внешней безопасности страны. Следовательно, подготовка эффективного нормативного документа по безопасности требует значительной затраты ресурсов, как людских, так и финансовых. По этой причине пересмотр нормативных документов в области национальной безопасности, их обсуждение и широкие консультации по их поводу нельзя проводить часто. Следовательно, чрезвычайно важно, чтобы вся подготовительная работа, необходимая для интеграции гендерных аспектов, была проделана до того, как возникнет возможность приступить к разработке новых нормативных документов.

### 4.1. Национальное правительство

Разработка или усовершенствование нормативного документа в области безопасности может начаться лишь при наличии политической заинтересованности у исполнительной власти. Например, руководить реализацией обновленной политики в области обороны страны будет министр обороны. Следовательно, для обеспечения эффективного учета гендерных аспектов высшие эшелоны исполнительной власти и старшие сотрудники министерств должны быть заинтересованы в разработке нормативных документов, учитывающих все интересы и направленных на решение гендерных проблем.

В случае с ПНБ Канады<sup>25</sup> разработку нормативных документов крепко держал в руках Аппарат Тайного совета. Премьер-министр решил, что процесс формулирования политики не должен носить межведомственный характер, поскольку, как считалось, это может замедлить процесс разработки. В результате от этого процесса был отстранен ряд субъектов как внутри правительств, так и вне его, включая лиц, обладающих опытом и знаниями в области гендерных проблем. Хотя внедрение различных концепций безопасности действительно занимает много времени, эта процедура необходима, если мы хотим получить прочный, отвечающий реальным по-

требностям нормативный документ. При ограничении числа участников формирования политики снижается прозрачность этого процесса, возможности демократического контроля над ним, а также число исходных точек для внедрения гендерных аспектов.

В распоряжении сотрудников министерств, депутатов парламента и членов ОГО есть ряд мер, которые можно предпринять для усиления возможности учета гендера и для создания соответствующей заинтересованности у высших руководителей и сотрудников правительства, занятых формированием политики. К ним относятся:

- Повышение осведомленности главы государства, министров, старших должностных лиц министерств и ключевых сотрудников институтов сектора безопасности о международных и национальных обязательствах государства по соблюдению гендерного равенства и прав человека.
- Организация информационных совещаний по гендерным вопросам и докладов для высшего руководства по вопросам политики, повышения качества работы и оперативной эффективности служб в случае применения гендерного подхода при формировании политики.
- Составление текстов докладов по вопросам безопасности для высших должностных лиц с надлежащим освещением гендерных вопросов.
- Подготовка справочных материалов для высшего руководства, показывающих возможные точки включения гендерных аспектов в нормативные документы в области безопасности к выгоде для последних в плане их усиления.
- Лоббирование назначения квалифицированных сотрудников-женщин на руководящие посты и включения в техническое задание требования о понимании сотрудниками значения гендерного равенства и наличии заинтересованности в его обеспечении<sup>26</sup>.
- Организация программ наставничества для старших должностных лиц, в ходе которых эксперты по гендерным вопросам повысят уровень их знаний в этой области.

## Органы координации сектора безопасности

Советы национальной безопасности (СНБ) обеспечивают координацию действий и интеграцию широкого ряда вопросов политики безопасности, законодательства, структуры и контроля. СНБ или аналогичный орган может координировать или реализовывать политику, проводить анализ, предоставлять консультации или распределять ресурсы для устранения угроз безопасности. Следовательно, эти координирующие органы представляют собой важнейшую, хотя и не всегда легко доступную исходную точку приложения усилий, направленных на включение гендерных аспектов в повестку дня и на обеспечение участия женщин в процессе принятия решений в области безопасности.

СНБ **Сьерра-Леоне**, Секретариат Кабинета министров **Соединенного Королевства** или Консультативный совет по национальной безопасности **Канады** наделены различными полномочиями, однако перед каждым из них стоит задача централизации усилий высшего состава правительства в области формирования политики национальной безопасности<sup>27</sup>. Вместе с тем, в странах молодой демократии и в постконфликтных странах правительство может не быть в достаточной степени готовым к руководству решением проблем национальной безопасности и к координации мер реагирования на них. Кроме того, эти органы иногда попадают под влияние вооруженных сил и не соблюдают баланса интересов между вооруженными силами и гражданским обществом. Хотя СНБ и аналогичные органы в различных странах име-

ют самый разный состав и полномочия, они редко включают женщин или занимаются решением гендерных проблем.

- В **Непале** в 2004 году СНБ состоял исключительно из военных и представителей Министерства обороны и канцелярии премьер-министра, причем женщин там не было вообще (поскольку ни в полиции Непала, ни в ключевых министерствах непальского правительства женщины высоких постов не занимали).
- СНБ **Пакистана** имеет аналогичный ограниченный состав, потому что в этой стране национальная безопасность рассматривается в узко определенных рамках: суверенитет и целостность страны, оборона и безопасность государства, а также управление кризисными ситуациями<sup>28</sup>. СНБ **США** также имеет ограниченный состав: официально в этот орган входит президент, вице-президент, госсекретарь и министр обороны, а его заседания регулярно посещают члены объединенного комитета начальников штабов, директор Центрального разведывательного управления и советник президента по национальной безопасности. Гендерный баланс в СНБ Пакистана и США неудовлетворителен, а проблемы, связанные с обеспечением безопасности мужчин и женщин, обычно не различаются и не принимаются во внимание. Одна из причин состоит в том, что эти органы в первую очередь решают проблемы макро-политического характера безотносительно отдельных групп общества.

Как указано в разделе 3.1, повышение участия женщин в процессе принятия решений в области безопасности и включение гендерных аспектов в этот процесс дает целый ряд преимуществ. Например, консультации с представителями межфракционной женской группы парламента вероятнее всего приведут к расширению дискуссии внутри СНБ относительно правильности действующего ранжирования проблем безопасности по степени важности. Учет гендерных аспектов может положить начало плодотворной дискуссии о принятых подходах к проблеме безопасности и о приоритетах в области безопасности, а также об эффективных методах обеспечения безопасности и правосудия.

Ниже перечислены меры, которые можно принять для интеграции гендерных аспектов и повышения участия женщин в составе органов, координирующих деятельность в области безопасности.

- Назначение женских представителей в состав СНБ в приоритетном порядке.
- Включение в процесс представителей министерств, работающих по проблемам гендера и проблемам женщин, представителей других правительственных органов, связанных с гендером, или членов женских межфракционных парламентских групп (или проведение консультаций с ними).
- Повышение уровня понимания гендерных проблем членами СНБ посредством обучения, информационных сообщений, программ наставничества и других мер. См. раздел 4.5 о гендерном обучении.
- Учреждение механизмов, обеспечивающих проведение консультаций с внешними экспертами по гендерным вопросам и с представителями женских организаций.

Одно из препятствий на пути роста назначений женщин в состав СНБ состоит в том, что в большинстве стран женщин по-прежнему не допускают до высоких политических должностей, в результате чего лишь немногие женщины оказываются на постах, предусматривающих вхождение в состав таких советов. Например, в 2005 году в 183 странах, вошедших в выборку, было лишь 12 женщин, руководивших министерствами обороны и министерствами по делам ветеранов (6,6% от

общего числа таких должностей), а также 29 (15,8%) женщин-министров юстиции<sup>29</sup>. Следовательно, также необходимо принимать меры для повышения числа женщин на высоких политических должностях. К таким мерам относятся учреждение стипендий для женщин, обучающихся по соответствующим программам в университетах, повышение компетентности женщин-депутатов парламентов, а также квотирование должностей в политических партиях. Включение женщин в состав органов, координирующих вопросы безопасности, во все не означает автоматического повышения внимания к гендерным аспектам, однако усиленное таким образом разнообразие мнений и опыта среди членов СНБ позволит ему учитывать гораздо больший круг возможных решений.

### Комитеты по разработке политики в области безопасности

В случае перехода к широкому учету гендера нормативными документами в области безопасности следует, чтобы специальные органы, ответственные за составление таких документов умели понимать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек, а также осознавать последствия предлагаемой политики в области безопасности с точки зрения удовлетворения этих потребностей. Органами по разработке нормативных документов в области безопасности могут быть постоянные или специальные комитеты. Документ может разрабатывать группа лиц из одного министерства (например, документ, касающийся правоохранительной деятельности) или из нескольких министерств (например, ПНБ).

Члены таких комитетов должны обладать необходимой технической квалификацией для того, чтобы иметь возможность подготовить комплексные, точные и лишенные двусмысленностей нормативные документы. Основными критериями для подбора членов таких комитетов должны быть следующие:

- Технические навыки и знания – в том числе в области интеграции гендерных аспектов.
- Отношение к ведомствам, ответственным за реализацию данного нормативного документа и за принятие решений – возможно, в том числе, сюда можно отнести и представителя министерства по гендерным вопросам.
- Приверженность демократическим реформам – в том числе поддержка концепции гендерного равенства<sup>30</sup>.

Организации, занятые контрольной деятельностью, такие, как парламент и ОГО, могут сыграть важную роль в поддерж-

ке включения в состав комитетов по составлению нормативных документов специалистов по гендерной проблематике или в поддержке требования об обязательном прохождении членами комитета обучения, содержащего и компоненты по гендерной тематике.

Для того, чтобы обеспечить учет гендерных аспектов политикой в области безопасности, следует, чтобы разрабатывающие ее комитет открыто называл интеграцию гендера в качестве одного из своих приоритетов, а также использовал язык, корректный с точки зрения концепции гендерного равенства.

### Открытое определение подлежащих решению гендерных проблем

В зависимости от типа разрабатываемого нормативного документа в области безопасности, следует выделять следующие подлежащие учету гендерные аспекты (см. рамку 6):

- Важность обеспечения равенства между мужчинами и женщинами, а также между общественными, религиозными и этническими группами как одного из факторов национальной безопасности.
- Подтверждение равного права всех мужчин и женщин на службу в институтах сектора безопасности.
- НГП в отношении мужчин, женщин, девушек и юношей как одна из основных внутренних угроз безопасности; методы предупреждения случаев НГП, реагирования на них, и назначения наказаний с выделением надлежащих людских и финансовых ресурсов.
- Искоренение дискриминации внутри институтов сектора безопасности или фактов оказания услуг безопасности на основе половой, расовой, религиозной принадлежности, сексуальной ориентации или на любой иной ненадлежащей основе.
- Ведомственные коды профессионального поведения, включая специальные положения в отношении дискриминации, сексуальных домогательств и иных форм НГП.
- Установление механизмов, обеспечивающих участие гражданского общества в мерах контроля над реализацией политики в области безопасности, над ходом РСБ и над институтами сектора безопасности.

В различных нормативных документах в области безопасности в разных странах уже был применен описанный выше подход. «Белая книга по обороне» Сьерра-Леоне заявляет, что «Министерство обороны вместе с Вооруженными силами Республики Сьерра-Леоне привержены концепции набора на службу и удержания на службе высококлассных специ-

## Рамка 6

### Учет гендерных аспектов в нормативных документах по безопасности Южно-Африканской Республики

«Белые книги» ЮАР по разведке, национальной обороне, мерам защиты и безопасности используют корректный с точки зрения гендерной концепции язык и предусматривают меры, направленные против НГП и дискриминации, а также в поддержку равного участия мужчин и женщин в деятельности институтов сектора безопасности.

«Белая книга по разведке» (1994 г.):

*При формировании национальной службы разведки необходимо стремиться, чтобы ее кадровый состав отражал гендерный и расовый состав общества, принимая также во внимание объективный критерий профессиональных качеств. С этой целью надлежит реализовать программу позитивной дискриминации для ликвидации дисбаланса<sup>35</sup>.*

«Белая книга по национальной обороне» Южно-Африканской Республики (1996 г.):

*В целях обеспечения легитимности вооруженных сил Министерство обороны выражает приверженность идее преодоления наследия расовой и гендерной дискриминации. Оно обеспечит, чтобы состав Национальных сил обороны Южной Африки и, в частности, их командования широко отражал состав населения Южной Африки.*

*Министерство обороны признает право женщин служить во всех званиях и на всех должностях, включая строевые<sup>36</sup>.*

«Белая книга по мерам защиты и безопасности» (1998 г.):

*Этот документ специально упоминает о необходимости расследования преступлений на сексуальной почве, изнасилований или бытового насилия «с особым достоинством, сочувствием и осторожностью». Он также призывает применять стратегии предупреждения преступности в отношении тех групп, которые находятся в зоне особого риска стать либо жертвами преступлений, либо преступниками, в том числе в отношении «сообществ бедноты, молодежи, женщин, детей и инвалидов»<sup>37</sup>.*

алистов независимо от их племенной, региональной, гендерной, религиозной принадлежности...»<sup>31</sup>. Стратегии национальной безопасности Румынии и Украины включают положения о борьбе с торговлей людьми. В стратегии **Украины** это положение идет под заголовком «Обеспечение благоприятных внешних условий для развития и безопасности государства»<sup>32</sup>. В **Румынии** «стратегия подтверждает необходимость реализации некоторых мер для стимулирования солидарности нации и гражданской ответственности, подтверждает интерес к обеспечению равенства прав занятости мужчин и женщин, равного доступа к образованию, обучению и социальной защите»<sup>33</sup>.

**Использование языка, корректного с точки зрения гендерной концепции**

Во избежание дискриминации или исключения представителей другого пола, в тексте нормативных документов в области безопасности также важно использовать гендерно нейтральный и гендерно конкретный язык. Использование слов мужского рода, таких, как «он» или окончание «-мен», «-ый» и т.д., автоматически исключает женщин. Многие нормативные документы в области безопасности – от «Белой книги по обороне» **Сьерра-Леоне** до «Белой книги по обороне» **Ирландии** – признают этот факт, что проявляется, например, в употреблении такого выражения, как «военнослужащие мужчины и женщины». В других ПНБ, как, например, в **России** и **США**, различий между мужчинами и женщинами не придерживаются. Хотя использование гендерно нейтрального языка (например, «люди» вместо «мужчины и женщины») целесообразно во многих случаях, это может ограничить признание гендерных различий и тем самым оставить в силе предположение, что для всех групп общества характерны одни и те же потребности безопасности.

**4.2. Парламент**

Исполнительная власть предлагает нормативные документы в области безопасности, а парламент их обычно принимает, вносит поправки или отвергает. Парламент контролирует бюджет и может также осуществлять мониторинг и итоговую оценку его выполнения (см. рамку 7). Хотя функции пар-

ламента в разных странах различны, ожидается, что в плане формирования политики в них должны входить две задачи: мониторинг деятельности исполнительной власти и отстаивание интересов граждан. Это означает, что парламент может играть ключевую роль в обеспечении, чтобы данный нормативный документ отвечал конкретным потребностям мужчин, женщин, юношей и девушек. В том числе он может это делать посредством организации процесса формирования политики методом соучастия, а также добившись равного представительства мужчин и женщин, включая лиц из числа различных общественных, этнических или религиозных групп.

**См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности»**

Похоже, что в нарождающихся или новых демократиях, а также в постконфликтных странах ни теория, ни практика демократического и финансового контроля пока как следует не прижились. Одно из последствий этой ситуации – отсутствие координации и обмена информацией между гражданскими и военными властями, а также нежелание правительства и парламента допустить контроль со стороны гражданского общества. В результате уровень подотчетности и прозрачности действий властей, а также участия гражданского общества в формировании мер реагирования на проблемы национальной безопасности сильно ограничен. Вместе с тем, даже если парламентам в странах нарождающейся демократии не достаёт существенных полномочий по принятию решений, потенциально они представляют собой важную трибуну в борьбе за прозрачность действий власти и могут в значительной степени способствовать повышению подотчетности исполнительной власти и проведению проверок ее деятельности.

Аналогично, в политических системах, где строгая партийная дисциплина определяет все действия законодательного органа и его комитетов, на практике контрольная функция парламента может быть серьезно ограничена. В **Канаде** парламент критикуют за то, что он просто штампует политические решения, принимаемые централизованно премьер-министром и политическими, а также старшими советниками кабинета. Комитеты законодательного собрания не обе-

**Рамка 7**      **Роль парламента в процессе формирования и реализации политики безопасности**<sup>39</sup>

**Разработка**  
 На этом этапе роль парламента ограничена, так как разработка политики безопасности – задача правительства и его компетентных министерств.

**Принятие решений**  
 Когда нормативный документ в области безопасности поступает в парламент, прямая ответственность за него ложится на парламентариев. Парламент может одобрить предлагаемые правительством новую политику и законы, отвергнуть их или предложить свои изменения. Парламенту также принадлежат особые рычаги регулирования в отношении распределения средств бюджета, которые он может использовать в ходе основных этапов типичного бюджетного цикла: подготовка бюджета, утверждение бюджета, исполнение или расходы бюджета и аудит или проверка. См. раздел 4.6, «Анализ, мониторинг и итоговая оценка».

Следует, чтобы сроки процесса принятия решений позволяли проводить дальнейшие общественные консультации с репрезентативным срезом населения. Это повысит вероятность общественной поддержки данного нормативного документа в области безопасности и обеспечит, чтобы он отвечал потребностям населения.

**Реализация**  
 На этапе реализации политики безопасности парламент обязан тщательно изучать действия правительства, в том числе посредством непрерывного анализа выполнения бюджета. С политикой безопасности связаны серьезные финансовые последствия, то есть, по существу, речь в данном случае идет о расходовании денег налогоплательщиков.

**Оценка и выводы на будущее**  
 Парламент участвует в ревизии не только цифр, но и хода реализации политики безопасности. Отчеты соответствующих правительственных ведомств о ходе выполнения необходимы для того, чтобы можно было осуществлять контроль над процессом и получать информацию относительно достижения целей, установленных в нормативном документе в области безопасности.

## Рамка 8

Учет гендера в процессе формирования политики безопасности: роль женщин в партии АНК (ЮАР)<sup>42</sup>

Переход Южной Африки к демократии – хороший пример того, как благоприятные политические условия, создание женской лиги в рядах политической партии и пропаганда гендерной концепции по всему политическому спектру страны могут повлиять на формирование политики национальной безопасности.

Политический плацдарм для решения гендерных проблем создали женщины-активисты гражданского общества и члены политических партий. Например, когда возникли опасения, что женщин оттесняют на обочину политической жизни, в 1990 году Женская лига Африканского национального конгресса (АНК) была реформирована и обратилась с призывом о назначении женщин на руководящие должности и о включении концепции гендерного равенства в политическую платформу и нормативные документы АНК. Примером их правозащитной деятельности может служить публикация АНК 1992 года «Ready to Govern» (К управлению готовы). Этот документ предложил объединить четыре связанных между собой принципа: демократию и гражданскую власть; личную безопасность человека; антимилитаризм и гендерное равенство. Делая упор на последнем, этот манифест указал цели борьбы против сексизма, а также на необходимость создания специальных ведомств по контролю над реализацией политики равных возможностей. Что касается институтов сектора безопасности, то, упоминая о них, манифест подтверждает, что они обязаны уважать идеалы демократии, борьбы с расизмом и сексизмом, а их кадровый состав должен отражать национальный и гендерный состав населения Южной Африки. Кроме того, манифест подтверждает, что «дискриминация на гендерной почве либо препятствует участию женщин в работе всех социально-экономических и политических институтов, либо придает ему второстепенное значение»<sup>43</sup>.

Заслугой женщин-членов АНК и активисток гражданского общества стало также то, что они подчеркнули значение личной безопасности человека, переведя направленность дискуссии от темы «государственной безопасности» на более широкое понятие безопасности, нацеленной на удовлетворение потребностей человека. Эта идея отражена в документе «К управлению готовы», в котором прямо провозглашается приверженность системе безопасности человека и содержится призыв к демилитаризации сектора безопасности и построения его с учетом политического, экономического, социального и экологического измерений.

спечивали эффективного контроля над политикой в области национальной обороны и безопасности; кроме того, звучали обвинения в том, что канадский парламент не проводит обстоятельного анализа политики страны в области национальной обороны<sup>38</sup>.

#### Процессы формирования политики методом соучастия

Участие парламента в политике в области безопасности крайне важно для обеспечения ее прозрачности и подотчетности населению. Это достигается путем проведения открытых дискуссий, консультаций и обеспечения наличия в открытом доступе информации о политике государства в области безопасности.

Консультации по ПНБ (и другим нормативным документам в области безопасности) с соответствующими парламентскими комитетами наиболее продуктивны в том случае, если проводятся на раннем этапе составления документа, когда еще возможно внести в него изменения и подкорректировать направления политики. Не следует допускать ситуации, когда парламентариям и парламентским комитетам просто представляют готовый документ, который они могут либо принять, либо отвергнуть.

Следует, чтобы парламенты, включая комитеты по делам обороны и безопасности, были среди инициаторов процедуры, в рамках которой нормативные документы в области безопасности проходят через надлежащий этап общественного обсуждения. Хотя такие процедуры не требуют значительных финансовых затрат, для их осуществления необходима воля, которых в постконфликтной или развивающейся стране может и не быть. Следовательно, может быть необходимой помощь стран-доноров – например, для покрытия расходов на проведение семинаров в сельской местности. Страны-доноры также могли бы финансировать проведение консультаций, предназначенных специально для повышения участия женщин и других групп, мнение которых часто не учитывается при разработке нормативных документов по безопасности<sup>40</sup>.

К механизмам, обеспечивающим участие женщин, относятся:

- Структурированные консультации с репрезентативным сегментом ОГО, в том числе с городскими и сельскими женскими организациями (см. рамку 10).

- Сопровождение в здании муниципальных советов с прямыми дискуссиями между политическими лидерами и общественностью.
- Парламентские слушания и открытые дебаты.
- При необходимости – отдельные встречи на местном уровне с маргинализированными группами, которые не могут участвовать в тех же общественных собраниях, что и представители большинства населения.

Для того, чтобы обеспечить широкое и представительное участие населения, следует принять ряд конкретных мер по включению в этот процесс ряда организаций, к которым относятся:

- Общинные организации женщин в городах и в сельской местности.
- Профсоюзы.
- Религиозные организации.
- Лидеры и активисты общин.
- Молодежные организации.
- Объединения коренного населения, этнических и других меньшинств.
- Объединения лиц с ограниченными возможностями.
- Группы защиты прав детей.
- Ученые и исследователи.
- Объединения мигрантов.
- Эксперты по гендерным вопросам.
- Международные организации.
- Организации за социальную справедливость и организации социального обслуживания.

#### Равное представительство мужчин и женщин

Парламентарии регулярно и непосредственно встречаются с населением – практически, чаще, чем представители исполнительной власти, что позволяет им знать проблемы безопасности населения. Однако, если посмотреть на этот вопрос с точки зрения концепции равного представительства, соотношение между числом женщин и мужчин среди депутатов парламентов мира указывает на явное неравенство. В 2006 году мужчины составляли 83,1% парламентариев мира<sup>41</sup>. Кроме того, женщины редко входят в состав парламентских комитетов по делам обороны и безопасности. Следовательно, для обеспечения участия женщин-парламентариев в формировании политики безопасности, могут быть целесообразными следующие меры:

- Увеличение числа женщин в составе комитетов по делам

обороны и безопасности, в том числе на посту председателей таких комитетов.

- Поощрение межпартийных собраний женщин для обсуждения проблем безопасности и разработки общих политических платформ и стратегий, подлежащих обсуждению в рамках более широких политических дискуссий.
- Поддержка организации женских межфракционных групп и коалиций в парламенте и в рамках политических партий (см. рамку 8).
- Обеспечение установления общенациональных или партийных квот для минимального состава мужчин и женщин.

Помимо обеспечения равного представительства важно развивать осведомленность и понимание гендерных проблем со стороны парламентариев, особенно депутатов обоего пола – членов парламентских комитетов по делам обороны и безопасности.

### 4.3. Местная администрация

Для обеспечения полноценной реализации национальной политики в области безопасности необходимо проявление инициативы на местном уровне. Кроме того, местные комитеты безопасности могли бы вносить важный вклад в разработку нормативных документов национального уровня, обеспечивая, чтобы они отражали реальные факторы и приоритеты в области безопасности, существующие на местном уровне. Как показывает опыт, анализ проблем и стратегии безопасности, выполненные на местном уровне, крайне важны в качестве гарантии, что проблемы общинного уровня будут в надлежащей мере учтены нормативными документами национального уровня. Такие инициативы могут стать ключевыми исходными точками для внедрения гендерных аспектов в процесс реализации политики безопасности.

К примерам инициатив, которые могут предпринять муниципальные администрации, местные институты сектора безопасности или гражданское общество, можно отнести следующие:

- Поведение ревизии системы безопасности/защиты.
- Принятие гражданских/общинных планов обеспечения безопасности.
- Учреждение комитетов или советов по безопасности/защите.
- Форумы представителей полиции и местной общины.

### Форумы представителей полиции и местной общины, ревизия планов по обеспечению безопасности и защиты

В Южной Африке местное правительство и Управление полицейских сил Южной Африки участвуют в работе форумов представителей полиции и местной общины (ФПО) и сотрудничают с ними в деле установления совместных приоритетов и задач в области профилактики преступности. ФПО привлекают ОГО к формулированию приоритетов для деятельности местных органов охраны порядка и инициатив по предупреждению преступности. Деятельность ФПО строится на основе общинных планов безопасности, которые определяют: программы, проекты или мероприятия, которые надлежит реализовать ФПО; источники финансирования указанных проектов ФПО; соответствие проектов задачам ФПО. В свою очередь, план безопасности общины основывается на результатах ревизии системы защиты общины, которая способствует:

- Концентрации внимания на самых серьезных проблемах в ситуации дефицита ресурсов.
- Получению фактического материала, который можно использовать в дискуссиях по определению наиболее серьезных проблем.
- Координации деятельности различных организаций во избежание ненужного дублирования.

Ревизия системы защиты общины проводится в пять этапов с целью определить:

1. **Проблемы преступности в общине:** например, бытовое насилие.
2. **Направления деятельности отдельных организаций:** У некоторых организаций уже могут существовать проекты в области предупреждения преступности и, следовательно, могут проводиться мероприятия по профилактике бытового насилия и оказанию помощи тем, кто страдает от него прямо или косвенно.
3. **Физические и социальные характеристики района:** Понять причины существования преступности в данном районе можно, лишь изучив его физические и социальные характеристики. Например, преступления совершают чаще всего молодые люди; женщины более уязвимы с точки зрения бытового насилия и сексуальных нападений; молодые мужчины чаще рискуют стать жертвами других преступлений с применением насилия; опять же, преступления чаще всего совершают молодые мужчины.
4. **Самые серьезные проблемы.**
5. **Подробные характеристики самых серьезных проблем**<sup>44</sup>.

#### Рамка 9

#### Местные комитеты безопасности и механизмы раннего предупреждения в Сьерра-Леоне<sup>46</sup>

В Сьерра-Леоне Управление национальной безопасности (УНБ) учредило комитеты безопасности провинций и районов в качестве консультационных форумов местного уровня для анализа угроз безопасности на всей территории страны и реагирования на них. Они также призваны обеспечить, чтобы политика в области безопасности отражала реальные потребности в безопасности; кроме того, они должны собирать информацию и предложения на уровне общин. Децентрализованные комитеты безопасности, расположенные во внутренних районах страны, могут выполнять функции системы раннего предупреждения правительства, поскольку они подотчетны непосредственно УНБ.

Пока что численность женщин или представителей женских организаций в составе этих органов ограничена, но и это способствует повышению возможностей сбора информации в рамках системы раннего предупреждения. Такой «восходящий принцип» организации системы можно усилить, введя в УНБ должность консультанта по гендерным вопросам, который сможет анализировать и систематизировать данные, полученные от комитетов безопасности провинций и районов, а также формулировать соответствующие вопросы, например:

1. В достаточной ли степени институты сектора безопасности реагируют на потребности мужчин, женщин, юношей и девушек?
  - a. Могут ли мужчины и женщины свободно покидать свои дома или передвигаться за пределами своего района?
  - b. Уязвимы ли мужчины, женщины, девушки и юноши с точки зрения преступлений, как торговля людьми и сексуальная эксплуатация?
  - c. Какие услуги доступны для женщин и мужчин, страдающих от бытового насилия?
2. Какие типы НГП совершаются, и каков уровень этих преступлений? Какова динамика уровня НГП?
3. Достаточно ли у общины ресурсов для реагирования на различные реально существующие угрозы безопасности мужчин, женщин и различных социальных групп?

**Рамка 10** Политика национальной безопасности Ямайки: учет интересов всех слоев общества<sup>50</sup>

В середине 2007 года правительство Ямайки приняло комплексный нормативный документ в области национальной безопасности – «За безопасную и процветающую нацию». Этот документ был составлен на основе «Зеленой книги по стратегии национальной безопасности» (впервые рассмотренной парламентом в январе 2006 года) и последовавшей за ней «Белой книги по стратегии национальной безопасности». «Белая книга» составлялась по итогам ряда консультаций с общинами Ямайки и заинтересованными лицами, включая ОГО. Эта ПНБ соответствует целостным и комплексным задачам политики безопасности, предусмотренной текущей идеологией и инициативами РСБ, и является результатом сотрудничества между правительством Ямайки и советниками из Канады, Соединенного Королевства и США.

Вначале правительство Ямайки планировало пересмотр концепции обороны. Однако вскоре выяснилось, что необходим более широкий подход для учета существующего набора потенциальных угроз национальной безопасности, в том числе организованной преступности, группового насилия, социально-экономических проблем и экологического бедствия. Государство инициировало проведение широких консультаций с участием всех потенциально имеющих отношение к данным вопросам ветвей власти, государственных ведомств и ОГО, в том числе женских групп.

Итогом этой работы стала политика национальной безопасности, затрагивающая все основные институты сектора безопасности и правосудия, включая вооруженные силы, полицию, министерство юстиции и негосударственных заинтересованных лиц. Она объединяет важнейшие нормативные документы в области безопасности, задачи и зоны ответственности в общий генеральный план реализации «Концепции будущего» Ямайки. ПНБ предусматривает совокупное использование политических, экономических, социальных, информационных инструментов и инструментов системы безопасности для повышения уровня безопасности и правосудия. Этот документ разъясняет, в рамках какой институциональной структуры вооруженные силы и гражданские институты государства будут координировать свою деятельность с целью создания единой, взаимосвязанной системы безопасности, призванной на защиту национальных интересов. Кроме того, он определяет дополнительные роли и зоны ответственности государственного и частного секторов, а также ОГО.

В разделе «Последствия насилия для общин» ПНБ призывает обратить пристальное внимание на отрицательные последствия, которые насилие несет отдельным людям, общинам и всему обществу в целом. В нем отмечается, что «бытовое насилие есть одна из наиболее вездесущих и распространенных форм насилия, от которых страдает общество. Оно формирует общую тенденцию преступности и насилия, поскольку разъедает социальную ткань общества и толкает подростков на применение насилия в качестве средства разрешения споров. В группу риска бытового насилия в несоразмерной степени входят женщины и дети».

После утверждения ПНБ основной проблемой стала ее реализация. С этой целью было учреждено Подразделение по реализации стратегии национальной безопасности, действующее под эгидой Комитета национальной безопасности. В его задачи входит координация деятельности соответствующих министерств.

**Местные комитеты безопасности и планы обеспечения безопасности граждан**

Для планирования, координации и мониторинга инициатив по усилению безопасности на местном уровне создаются органы различных типов (см. рамку 9).

В **Перу** парламент организовал Национальную систему безопасности граждан, цель которой – поощрение местных инициатив по предупреждению преступности методом коллективного участия, а также обеспечение более внимательного отношения полиции к нуждам общин. Эта система опирается на институты местного уровня – местные советы безопасности граждан (МСБГ). В составе МСБГ руководители местной полиции работают непосредственно с местными властями и представителями общины над проблемой предупреждения преступности. МСБГ можно охарактеризовать как действующие по принципу «снизу вверх» структуры, призванные обеспечить подотчетность полиции за поведение своих сотрудников и качество обслуживания, а также открыть важную возможность для участия общины в решении проблем безопасности на местном уровне. В их полномочия входит составление муниципальных планов обеспечения безопасности граждан на основе анализа местных проблем защищенности и безопасности. Реализация плана безопасности осуществляется за счет мобилизации местного сотрудничества и местных ресурсов. МСБГ также отвечают за итоговую оценку результатов выполнения плана и за мониторинг деятельности должностных лиц, включая полицию, в ходе выполнения плана<sup>45</sup>.

Аналогичные органы, такие как местные советы безопасности созданы в Чили, Колумбии и Гватемале. В **Колумбии** членами местных советов безопасности являются также местные начальники полиции и военного гарнизона, мэр и представители научных учреждений и частного сектора.

Примеры мероприятий по внедрению гендера в инициативы местных администраций в области безопасности:

- Привлекать экспертов по гендерным вопросам и представителей женских организаций к работе в общинных комитетах/советах безопасности.
- Обеспечить, чтобы ревизия системы защиты граждан включала следующие меры: консультации с женщинами, мужчинами и различными группами общества на равных основаниях; особое внимание к НГП; использование данных с разбивкой на группы по признаку пола, возраста, этнической принадлежности и района проживания; использование конкретных вопросов в отношении различных потребностей безопасности, характерных для групп населения, проживающих на территории данного муниципального образования. См. раздел 4.6, «Анализ, мониторинг и итоговая оценка».
- При разработке и реализации инициатив по предупреждению преступности и реагированию на преступления принимать во внимание различные потребности безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Сообщать результаты ревизии систем защиты граждан и результаты планирования региональным и национальным органам безопасности. Это крайне необходимо для того, чтобы региональные и национальные нормативные документы в области безопасности отражали существующие реалии; иногда они могут играть роль механизма раннего предупреждения о возможном конфликте.
- Предоставлять обучение и инструктаж для обеспечения учета гендерных аспектов лицами, занятыми составлением планов безопасности на уровне общин. См. раздел 4.5, «Гендерное обучение».

## 4.4. Организации гражданского общества

Одна из серьезных причин, по которым необходимо вовлечь ОГО в разработку и реализацию политики безопасности, состоит в том, что это позволит обеспечить демократичный, прозрачный, подотчетный и комплексный характер всего процесса. ОГО по определению не отвечают этим принципам надлежащего управления; к тому же, вряд ли необходимо говорить, что они далеко не однородны с точки зрения представляемых ими экономических и политических интересов. Однако гражданское общество может предложить платформу для наращивания экспертных знаний и возможностей, которые позволяют проводить независимую оценку результатов анализа и решений правительства по вопросам обороны и безопасности, подвергать их сомнению или оказывать им поддержку. Понятие ОГО охватывает множество различных организаций, включая женские организации, профсоюзы, религиозные группы, объединения этнических групп, групп меньшинств или коренного населения, профессиональные торгово-промышленные объединения, правозащитные организации, НПО, научно-исследовательские центры, медиа-группы и учебные заведения. Такое многообразие имеет как сильную, так и слабую сторону. Сильная сторона заключается в том, что ОГО обладают потенциалом представлять широкое разнообразие групп общества, которые обычно могут и не иметь права голоса в принятии политических решений. Слабость же состоит в том, что таким организациям трудно найти общий язык: это требует много времени – особенно когда речь идет о разработке нормативных документов в области политики безопасности.

См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

В прошлом разработка нормативных документов, связанных с вопросами национальной безопасности, проходила в обстановке секретности, что, в некоторой степени, все же необходимо с точки зрения интересов национальной безопасности. Однако, если этот процесс позиционируется исключительно как внутреннее дело правительства, он окажется контрпродуктивным<sup>47</sup>. Под завесой секретности можно скрыть растрату финансовых средств, допущенную из-за непрофессиональных действий или в результате хищения. Один из методов преодоления этой проблемы – обеспечить четкое определение положений закона тех типов документов, которые можно и следует засекретить, при этом не посягая на свободу выражения мнения и на свободу прессы<sup>48</sup>.

ОГО могут принять любое количество из приводимых ниже мер для содействия учету гендерных аспектов в процессе разработки нормативных документов в области безопасности:

- **Оказывать влияние** на политику государства посредством пропагандистско-агитационной деятельности в отношении новых нормативных документов и законов по вопросам охраны общественного порядка, разведки, военной реформы или национальной безопасности.
- **Создавать** благоприятный климат для совместной работы над нормативными документами, повышая осведомленность общественности по вопросам ПНБ и нормативным документам по безопасности, а также по их гендерному измерению.
- **Предоставить** в распоряжение разработчиков нормативных документов резерв технических экспертов, имеющих специальные знания и навыки в области гендерного анализа.
- **Содействовать** разработке нормативных документов по безопасности путем проведения исследований в области

потребностей безопасности на уровне общин с учетом различий между потребностями мужчин, женщин, девушек и юношей.

- **Осуществлять мониторинг** реализации политики безопасности и деятельности институтов сектора безопасности с целью обеспечения их прозрачности и ответственности перед обществом.
- **Представлять** мнения и предпочтения граждан в отношении безопасности (включая мнения маргинализованных групп), которые являются важным компонентом разработки комплексных ПНБ/нормативных документов по безопасности и могут расширить дискуссию о сути понятия «безопасность».
- **Поощрять** местную инициативу при разработке нормативных документов, исходящую от лиц, не принадлежащих к системе государственных институтов.
- **Повышать компетентность** должностных лиц правительства и парламентариев путем публикации и распространения информации – такой, как концептуальные записки по проблемам и потребностям в области безопасности, существующим на уровне общин.
- **Способствовать** общественному контролю над разработкой нормативных документов в области безопасности посредством публикации сообщений в прессе и повышения компетентности журналистов по вопросам политики безопасности и гендера.
- **Содействовать** проведению общественных дискуссий по основным вопросам обороны и безопасности и участвовать в них.
- **Составлять и распространять** результаты независимого анализа и информации по вопросам сектора безопасности среди депутатов парламента и общественности.
- **Предлагать** правительству, парламенту и другим ОГО услуги по повышению компетентности по вопросам гендера и политики безопасности посредством проведения семинаров и курсов обучения.
- **Проводить** ревизии и анализ учета гендерных аспектов, в том числе учета гендера в бюджетном планировании, в нормативных документах по безопасности и в деятельности институтов сектора безопасности.
- **Продвигать** идею проведения общественных дискуссий по вопросам безопасности и раскрытия некоторой информации.

### Женские организации

Женские организации и организации, работающие по гендерной проблематике, обладают специальным опытом и знаниями, а также доступом к соответствующей информации, что делает сотрудничество с ними в процессе разработки нормативных документов по политике безопасности выгодным как для других ОГО, так и для парламентариев, институтов сектора безопасности и правительства. Нередко они могут выступать в качестве важнейшего связующего звена между информацией о реальных проблемах безопасности, существующих на уровне общин, и лицами, ответственными за формирование политики национального, регионального и международного уровня. Организации, работающие на уровне общин по решению гендерных проблем, часто поддерживают тесную связь с широкими массами населения и имеют возможность выявлять важнейшие проблемы безопасности, стоящие перед самыми разными группами общества. Такие данные имеют решающее значение как при проведении анализа ситуации в секторе безопасности, так и в качестве раннего предупреждения о возможном начале конфликта, что, в свою очередь, крайне необходимо знать для определения приоритетов в области национальной безопасности.



Способы вовлечения женских организаций в процесс обсуждения и формирования политики безопасности:

- Способствовать взаимодействию между женскими группами и местными органами сектора безопасности – например, посредством включения в состав местных комитетов безопасности.
- Повышать компетентность женских организаций по вопросам политики безопасности, включая правозащитную и контрольную деятельность.
- Задействовать представителей женских организаций в качестве экспертов по гендерным вопросам в ходе парламентских слушаний или в ходе гендерного обучения.

ОГО могут увеличить свое влияние, если будут выступать единым фронтом. Примером такого повышения влияния сети ОГО может служить «НПО Рабочая группа по проблемам женщин, мира и безопасности». Она была создана в мае 2000 года 11 различными организациями с целью содействия принятию Резолюции Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности. Благодаря значительным пропагандистским усилиям группы и ее активности, Резолюция Совбеза ООН № 1325 была единогласно принята 31 октября 2000 года. С этого момента «НПО Рабочая группа» переключилась на поддержку реализации Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 путем содействия учету гендерной концепции и соблюдению прав человека во всех инициативах ООН и государств-участников ООН в области безопасности, предупреждения и ликвидации конфликтов и укрепления мира<sup>49</sup>.

#### 4.5. Гендерное обучение

Гендерное обучение следует проходить всем субъектам, вовлеченным в формирование политики безопасности, так как это способствует учету гендерных аспектов в процессе формирования и реализации политики. Авторами призыва к организации гендерного обучения могут быть сами создатели нормативных документов или органы контроля, такие как парламенты и ОГО. Для того, чтобы такое обучение было эффективным, его программу следует разрабатывать под конкретную аудиторию с учетом ее потребностей и стоящих перед ней задач, с обязательным приведением практических примеров и представлением соответствующих материалов и ресурсов; кроме того, необходимо проводить мониторинг такого обучения и анализ его результатов.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

Основные целевые группы для прохождения гендерного обучения в составе организаций, занятых формированием политики безопасности:

- Сотрудники соответствующих министерств, в том числе министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел.
- Члены СНБ.
- Члены парламентских комитетов по делам обороны и безопасности, а также их сотрудники.
- Члены местных гражданских советов безопасности или совещаний представителей общины и полиции.
- ОГО, специализирующиеся в области политики безопасности.

Проводить занятия по гендерному обучению могут специалисты самых разных организаций - от сотрудников ОГО соответствующей специализации до правительственных экспертов по гендерным вопросам. К возможным темам гендерного обучения относятся следующие:

- Различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Снижение уровня дискриминации, сексуальных домогательств и НГП в среде сотрудников сектора безопасности.
- Методы искоренения НГП.
- Международные, региональные и национальные правовые и нормативные системы, отстаивающие равноправие мужчин и женщин и равный доступ к процессу принятия решений.
- Повышение уровня набора женщин на службу в институты сектора безопасности, удержания их на службе и возможностей карьерного роста.
- Механизмы повышения участия гражданского общества, включая женские организации, в процессах формирования политики безопасности.
- Анализ последствий политики с точки зрения учета гендера.
- Анализ учета гендера в бюджетном планировании.

Помимо специальных программ гендерного обучения, тему гендера можно ввести в программы обучения по вопросам безопасности. Последний вариант может оказаться более эффективным с точки зрения привязки гендерной тематики к конкретному контексту деятельности структур сектора безопасности. Например, для повышения компетентности парламентариев в деле контроля над ходом формирования политики безопасности им необходимо предоставить обучение по вопросам стратегического анализа и составления нормативных документов, а также по принципам парламентского контроля над сектором безопасности<sup>51</sup>.

#### 4.6. Анализ, мониторинг и итоговая оценка

Комплексный анализ, мониторинг и итоговая оценка (МИО) дают возможность обеспечить, чтобы политика в области безопасности отвечала потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей, и чтобы процесс формирования и реализации политики достигал поставленных перед ним целей. Можно либо интегрировать гендерные аспекты в существующую систему анализа безопасности и системы МИО, либо организовать специальные ревизии учета гендерных аспектов и результатов такого учета (либо и то, и другое). Эти меры следует принимать в рамках официальной процедуры формирования политики в области безопасности, но их также можно использовать и в качестве инструмента контроля со стороны парламентариев и ОГО.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

#### Анализ результатов учета гендера

Анализ результатов учета гендера политикой безопасности помогает определить потенциальные или реальные последствия политики безопасности для мужчин, женщин, юношей и девушек (см. рамку 11). Хотя такой анализ лучше проводить, пока данный нормативный документ существует еще в виде проекта и допускает внесение изменений, он также может быть полезен для определения необходимости пересмотра данного нормативного документа.

Рамка 11	Анализ последствий политики безопасности с точки зрения учета гендера <sup>52</sup>
<b>Этапы:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Контрольные вопросы анализа:</li> </ul>
<b>Этап 1: Определение проблем и целей</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каковы цели данного нормативного документа, и в чьих интересах он принимается?</li> <li>■ Отвечает ли он различным потребностям безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек? Направлен ли он на решение таких проблем, как НГП, бытовое насилие и торговля людьми? Предусматривает ли он их профилактику?</li> <li>■ Что стоит во главе угла: национальная безопасность или безопасность личности?</li> <li>■ Отвечает ли данный документ положениям международных, региональных и национальных требований в области гендера?</li> <li>■ Нацелен ли данный документ на преодоление гендерного неравенства или устранение барьеров, и если да, то указана ли в нем какая-либо цель с точки зрения достижения гендерного равенства?</li> <li>■ Учитывается ли требование об использовании гендерно конкретного языка и языка, корректного с точки зрения гендерного равенства?</li> <li>■ Каковы мнения мужчин и женщин, в том числе гендерных/женских ОГО или министерства по делам женщин о данных проблемах и о последствиях принятия данного документа?</li> </ul>
<b>Этап 2: Сбор данных</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Как будут организованы консультации с заинтересованными субъектами и различными группами женщин и мужчин?</li> <li>■ Действительно ли представленные организации выражают мнение мужчин и женщин, для улучшения положения которых задуман данный нормативный документ? Если нет, то какими методами будет установлено их мнение?</li> <li>■ Каков гендерный состав лиц, интересы которых затрагивает данный нормативный документ?</li> <li>■ Как можно собрать данные и статистическую информацию с разбивкой по группам, отражающим половую, этническую принадлежность, недееспособность, возраст, религиозную принадлежность и сексуальную ориентацию людей?</li> <li>■ Какую другую информацию, кроме данных с разбивкой по представителям разного пола, необходимо иметь для понимания сути данной проблемы?</li> <li>■ Какие риски связаны с проведением преждевременных консультаций: каковы методы учета различных ожиданий и противоречащих друг другу интересов?</li> </ul>
<b>Этап 3: Подготовка различных вариантов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каковы последствия (положительные или отрицательные) данной рекомендации или каждого варианта для мужчин и женщин?</li> <li>■ Усиливают ли данные рекомендации или любой из вариантов традиционные или стереотипные представления мужчин и женщин или противоречат им?</li> <li>■ Какой вариант предоставляет мужчинам и женщинам реальный выбор и возможность полностью реализовать свой общественный потенциал?</li> <li>■ Есть ли необходимость планировать методы смягчения отрицательных последствий возможного получения одной группой преимуществ над другой, и какие действия могут быть предприняты для снижения таких отрицательных последствий или для создания нормативного документа, в большей степени обеспечивающего гендерный баланс?</li> </ul>
<b>Этап 4: Распространение информации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Какая информация подлежит распространению?</li> <li>■ Каким образом эта информация будет доведена до различных групп мужчин и женщин?</li> <li>■ Необходимы ли различные подходы к распространению информации?</li> <li>■ Как данный нормативный документ отражает приверженность правительства идее равноправия, и будет ли в него включено специальное заявление о равноправии?</li> <li>■ Используются ли в информационных материалах о данном нормативном документе корректные с точки зрения гендерной концепции язык, символы и примеры?</li> <li>■ Как будет организовано доведение информации до сведения мужчин и женщин, которые говорят на других языках или неграмотны?</li> </ul>
<b>Этап 5: Реализация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Будет ли данная политика или услуга оказывать различное воздействие на мужчин и женщин (или они будут иметь к ней разный доступ), и будут ли эти различия зависеть от их этнической принадлежности, дееспособности/недееспособности, возраста, религиозной принадлежности или сексуальной ориентации? Какие меры предусмотрены для удовлетворения потребностей тех, кто может не подпасть под действие данного документа?</li> <li>■ Может ли данная услуга предоставляться на совместных началах – т.е. могут ли другие департаменты правительства, местные, национальные или международные организации оказывать помощь по предоставлению данной услуги мужчинам и женщинам из целевых групп?</li> <li>■ Отражает ли состав лиц, занятых реализацией/предоставлением данной политики/услуги, многообразие состава обслуживаемого сообщества? Участвуют ли также и женщины в процессе реализации?</li> <li>■ Предоставляются ли в достаточном объеме специальные ресурсы (финансовые и людские) для достижения целей гендерного равенства?</li> <li>■ Учитываются ли лица, участвующие в реализации, гендерные аспекты, и знакомы ли они со специфическими проблемами гендера?</li> </ul>
<b>Этап 6: Мониторинг</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Участвуют ли в процессе мониторинга в равной степени получатели услуг обоего пола?</li> <li>■ Включают ли параметры мониторинга замер степени реализации гендерного равенства, степени удовлетворения обслуживаемых лиц, и показывают ли они степень успешности удовлетворения различных потребностей мужчин и женщин?</li> <li>■ Каким образом внешние организации, представляющие различные группы данного сообщества, могут помочь при проведении мониторинга результатов реализации данного документа?</li> <li>■ Установлены ли меры для инициирования расследования или внесения изменений в данный нормативный документ, если окажется, что он либо не обеспечивает степени равенства, предусмотренной в самом начале проекта, либо равенства возможностей для женщин или мужчин?</li> </ul>
<b>Этап 7: Итоговая оценка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Способствует ли данный документ установлению равенства возможностей для женщин и мужчин, и обеспечивает ли он такое равенство?</li> <li>■ Поучила ли одна группа больше преимуществ, чем другая? Если да, то каким образом будет устраняться этот дисбаланс? Справедливо ли распределялись вводимые ресурсы?</li> <li>■ Каким было общее воздействие на статус и качество жизни женщин и мужчин?</li> <li>■ Участвовали ли в процессе разработки женщины и мужчины? В равной ли степени и с равноценным ли отношением учитывалось их мнение?</li> <li>■ Нужен ли дополнительный сбор данных, и нуждаются ли цели и ориентиры в модификации в свете полученного опыта?</li> <li>■ Какие извлечены уроки, которые можно использовать для повышения качества нормативных документов и услуг в будущем; кого необходимо информировать, и каким образом будет представлена эта информация?</li> </ul>

### Гендерный и социально-экономический анализ

Модифицированную версию гендерного и социально-экономического анализа (ГСЭ) можно использовать как при разработке нормативного документа в области безопасности, так и в качестве инструмента для проведения мониторинга итоговой оценки его реализации. Гендерный анализ помогает лучше понять существующие гендерные роли и отношения, особенно различия в видах деятельности, в доступе к ресурсам и процессам принятия решений, а также в типах экономических, социальных, политических и иных проблем, с которыми сталкиваются мужчины и женщины.

ГСЭ анализ учитывает многочисленные проблемы, которые возникают, когда гендерное неравенство сочетается с другими видами неравенства, с которыми сталкиваются мужчины и женщины – такими, как проблемы классовой, этнической, культурной и религиозной принадлежности. Следовательно, ГСЭ анализ, если его применять на протяжении всего процесса разработки и реализации ПНБ и других нормативных документов в области безопасности, может способствовать повышению эффективности соответствующей политики с точки зрения всех сотрудников данного института, жителей страны или членов общины.

В рамке 12 представлен перечень направлений, которые целесообразно учитывать при оценке потребностей безопасности.

### Гендерный анализ бюджета

Бюджетный анализ может стать мощным инструментом контролирующих институтов на стадиях разработки и МИО анализа нормативных документов в области безопасности. Хотя в основном инициатором запроса на гендерный анализ бюджета бывает парламент – в рамках начала дебатов о предстоящем расходовании государственных доходов, ОГО также могут выступить с инициативой такого анализа. Гендерный анализ бюджета может определить, выделяется ли достаточно средств на удовлетворение различных потребностей и приоритетов в области безопасности и правосудия, характерных для мужчин, женщин, девушек и юношей.

Ниже предлагаются основные контрольные вопросы, которые следует задавать в рамках гендерного анализа средств бюджета, выделяемых на реализацию политики в области безопасности:

1. В какой степени общие ассигнования способствуют равному обеспечению безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей?
2. В какой степени бюджет специально указывает средства, выделяемые для мужчин, женщин, девушек и юношей? (Например, через выделение средств на программы предупре-

ждения бытового насилия, нацеленные на работу с мужчинами или на поддержку девушек-жертв торговли людьми.) Были ли ресурсы выделены в объеме, достаточном для эффективной реализации программ?

3. В какой степени бюджет специально указывает связанные с гендером мероприятия, вложения и затраты? (Например, через выделение средств на гендерное обучение или на работу контактного пункта по гендерным проблемам.)

4. В какой степени специалисты/консультанты по гендерным вопросам и женские организации участвовали в различных этапах бюджетного цикла (например, подготовка и ревизия исполнения)<sup>54</sup>?

На основе такого бюджетного анализа контролирующие органы могут сделать свой вклад в обсуждение бюджета, используя следующие методы:

- Инициирование дискуссий в СМИ.
- Публикация материалов по прогнозу бюджета.
- Обнародование отчетов депутатам парламента, особенно отчетов соответствующим комитетам по делам обороны, безопасности и бюджетному комитету.
- Предоставление парламентариям технической помощи по анализу предлагаемых ассигнований на сектор безопасности. Это можно сделать посредством проведения обучения или через политико-пропагандистскую деятельность ОГО.

Рамка 12 Гендер и методы социально-экономического анализа политики безопасности <sup>53</sup>	
<b>Разукрупненные статистические данные</b>	Сбор и анализ данных по категориям (например, по половой и этнической принадлежности) для выявления слабых мест в системе безопасности, системе социально-экономического развития, а также особенностей форм дискриминации в данной ситуации – например, между мужчинами и женщинами вообще или между мужчинами и женщинами различной этнической принадлежности. Такие данные способствуют определению потребностей и приоритетов в области безопасности различных групп общества, а также помогают определить основное направление политики безопасности.
<b>Анализ практических потребностей</b>	Определение непосредственных потребностей в области безопасности женщин и мужчин по мере их возникновения в связи с общественным статусом последних.
<b>Анализ стратегических потребностей</b>	Оценка более широких потребностей женщин и мужчин, включая риск оказаться в беззащитном положении в связи с неудовлетворительным состоянием законодательства или отсутствием возможностей найти работу.

## 5 Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности в конкретных условиях

Этот раздел предлагает анализ основных методов интеграции гендерных аспектов в политику национальной безопасности постконфликтных, развивающихся, переходных и развитых стран. В то же время следует отметить, что общей модели типа «всех под одну гребенку» для разработки политики национальной безопасности в различных ситуациях не существует. Безопасность каждой страны и методы разработки ее политики зависят от конкретных условий, а политика, планируемая без учета конкретного политического, экономического и социального контекста, скорее всего закончится неудачей (см. таблицу 1).

### 5.1. Постконфликтные страны

Во многих постконфликтных странах субъектов и институтов, необходимых для разработки и реализации политики национальной безопасности может вначале и не быть. Их сектор безопасности, особенно вооруженные силы, часто обладают полномочиями, стоящими выше закона. Вместо того, чтобы служить интересам населения, структуры сектора безопасности часто используются государством для подавления любой оппозиции и лишь повышают уровень милитаризации общества. В некоторых случаях обладающие значительной мощностью вооруженные силы дестабилизируют работу гражданских правительств. В других случаях сектор безопасности получает непропорционально большую долю национального бюджета, тем самым перенаправляя на военные цели те ресурсы, которые могли бы пойти на развитие страны. В таких обстоятельствах весьма вероятно значительное сопротивление реформам.

РСБ является одним из главных приоритетов в ходе перестройки и преобразования любой страны, недавно вышедшей из состояния войны. Политика в области безопасности образует важную основу для структурирования этого процесса. Например, в Сьерра-Леоне стратегии национальной безопасности сформировали (и продолжают формировать) основу процесса РСБ. Обычно для того, чтобы реформы могли укорениться, требуется значительный объем времени и ресурсов, однако постконфликтная ситуация дает шанс пересмотреть роли и сферы ответственности как государственных, так и негосударственных субъектов путем принятия политических решений.

#### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов:

- Государственные институты и инфраструктура могут быть в полном упадке или значительно ослаблены. Следовательно, и возможности проведения масштабных консультаций, и финансирование этих мероприятий могут быть ограничены, что отрицательно сказывается на возможности учета гендерных аспектов в процессе формирования политики.
- Невысокий общий уровень образования и отсутствие технических навыков препятствуют участию населения в процессах формирования политики, причем эта проблема наиболее остро стоит для женщин и для представителей отдельных этнических групп.
- Институты исполнительной власти и сектора безопас-

ности часто видят в ОГО политических конкурентов и не проявляют желания работать с ними, устанавливая, в частности, барьеры на пути учета идей, поступающих от женских групп.

- Сотрудники реформируемых институтов сектора безопасности, должностные лица исполнительной власти и политики в целом могут оказывать сопротивление учету гендера при формировании политики, особенно в случае отсутствия основных ресурсов, когда преобладает мнение, что необходимо направлять силы на решение более неотложных проблем.
- Работая в очень бедных странах, важно обеспечить, чтобы закрепленные в законах и нормативных документах гендерные инициативы были обоснованными и имели под собой финансовую основу.
- Разработанные законы и нормативные документы часто не исполняются (особенно, если они принимались под влиянием внешних субъектов).

#### Интеграция гендера в процессе формирования политики в области безопасности в постконфликтных странах: полезные советы и рекомендации

- **Мирные соглашения:** Если в мирном соглашении упоминается РСБ, следует включить в него прямую ссылку на существующее намерение разработать ПНБ с учетом гендерной концепции.
- **Общенациональный диалог:** В постконфликтных странах, где отсутствует объединяющее нацию видение системы безопасности, на основе которого можно построить ПНБ, будет полезно начать всеобщий национальный диалог о системе безопасности с учетом гендерных аспектов.
- **Консультации с сельским населением:** В постконфликтных странах разрыв между городом и деревней нередко весьма значителен, поэтому необходимо обратить особое внимание на обеспечение участия мужского и женского населения деревни и на учет их потребностей.
- **Заинтересованность:** В связи с тем, что в постконфликтных странах обычно отсутствуют достаточные ресурсы для разработки политики безопасности с учетом всех интересов, особое значение приобретает донорская помощь. Разработка нормативных документов в области безопасности с учетом гендерных аспектов и их обнародование поможет находящемуся у власти правительству продемонстрировать политическую заинтересованность в решении проблем безопасности и правосудия в условиях постконфликтного восстановления страны.
- **Укрепление местной инициативы:** Хотя «укрепление местной инициативы» уже стало всеобъемлющим термином, на самом деле за ним по-прежнему стоит обеспечение легитимности и долговечности формируемой политики. Составление ПНБ с учетом гендерных аспектов имеет смысл лишь в том случае, если ее формируют, направляют и реализуют местные субъекты обоего пола.
- **Признание нормативными документами факта существования НГП:** В ходе многих конфликтов НГП применяется в качестве стратегии, направленной против гражданских лиц. После окончания конфликта уровень НГП возрастает – например, в форме бытового насилия. Важно, чтобы мужчины и женщины на равных условиях участвовали в определении собственных потребностей безопасности в процессе формирования политики.
- **Женщины на официальных должностях:** Необходимо повышать участие женщин в политической жизни путем пропаганды их назначения на высшие должности или путем установления стратегических ориентиров или квот. Кроме того, необходимо повышать компетентность женщин, занимающих официальные должности. Это под-

Таблица 1

Увязка политики безопасности с особенностями конкретной ситуации в ходе РСБ<sup>55</sup>

	Развивающиеся страны	Переходные страны	Постконфликтные страны	Развитые страны
<b>Основные критерии</b>	Уровень экономического развития.	Характер политической системы.	Конкретная ситуация в области безопасности.	Наличие политической воли.
<b>Основные проблемы</b>	Недостаточный уровень развития. Чрезмерные военные расходы; слабое управление/руководство сектором безопасности ведет к неэффективности услуг безопасности, что отвлекает скудные ресурсы и не позволяет вкладывать их в развитие.	Недостаточный уровень развития демократии. Чрезмерно раздутый и избыточно финансируемый военно-промышленный комплекс; сильное государство и слабые институты гражданского общества; недостатки в реализации РСБ.	Недостаточный уровень безопасности и демократии. Правительство и институты гражданского общества в состоянии коллапса; наличие перемещенных лиц; приватизация безопасности; возможно – очаги вооруженного сопротивления; огромные запасы стрелкового оружия и противопехотные мины.	Наличие политической воли. Иногда относительно избыточные по размеру и ресурсам вооруженные силы.
<b>Возможности проведения РСБ</b>	Противоречивые (зависят от заинтересованности политического руководства в реформе, от влияния государственных институтов, от роли и состояния сил безопасности, от среды безопасности в регионе, от применяемой странами-донорами методики проведения РСБ и т.д.).	Довольно хорошие (сильные государственные институты, профессиональные силы безопасности, более широкий процесс демократизации) и даже весьма хорошие при наличии внешних стимулов (например, вступление в ЕС или в НАТО).	Довольно слабые (слабые государственные институты, полномочия которых ослабляются, приватизация безопасности, зависимость от сил поддержки мира или вооруженных сил, осуществляющих вмешательство).	Противоречивые (зависят от заинтересованности политического руководства в реформе и от относительно сильного военно-промышленного комплекса); сильные государственные институты и ОГО при значительной изолированности их друг от друга.
<b>Общий процесс реформ</b>	Переход от слаборазвитой к развитой экономике.	Переход от авторитаризма к демократической системе.	Переход от вооруженного конфликта к миру.	Реакция на изменения в среде безопасности.
<b>Характер вмешательства извне</b>	Помощь в развитии страны при соблюдении политических условий.	Вступление в международные институты как стимул к реформе.	Военная интервенция/оккупация; операции по поддержанию мира, проводимые, главным образом, под эгидой ООН.	Обычно такое вмешательство отсутствует.
<b>Основные внешние субъекты</b>	Субъекты, оказывающие финансовую помощь или помощь в развитии экономики: международные донорские организации (например, ОЭСР, ПРООН, Всемирный банк); страны-доноры на двусторонней основе; неправительственные субъекты.	Субъекты безопасности: международные структуры (например, ЕС, НАТО, ОБСЕ); правительства; неправительственные субъекты (например, международные НПО, частные военные фирмы).	Субъекты безопасности: силы вооруженного вмешательства; миротворцы под эгидой международных структур; неправительственные субъекты (например, частные военные фирмы).	Обычно такие субъекты отсутствуют.

нимет их вес в принятии решений в области безопасности, они смогут обеспечить интеграцию гендерных аспектов и проведение консультаций с группами гражданского общества.

## 5.2. Переходные и развивающиеся страны

Переходные и развивающиеся страны демонстрируют широкий диапазон типов государственного строя и значительно различаются по социально-экономическим, технологическим показателям и по качеству людских ресурсов. Например, Болгария и Украина разработали ПНБ, тогда как многие развивающиеся страны – нет. В то же время переходные и развивающиеся страны сталкиваются с некоторыми общими проблемами в плане формирования политики безопасности и решают сходные задачи. К таким проблемам относятся:

- Отсутствие экспертных знаний (а иногда и политического и общественного согласия), необходимых для решения соответствующих проблем в плане организации, менеджмента, планирования, финансирования и политических решений.
- Коррупция.
- Проблема регулирования деятельности частных охранных фирм.

## Переходные страны

В некоторых переходных демократических странах, иногда именуемых «пост-авторитарными», вполне возможно наличие значительного технического потенциала, достаточного для разработки РСБ. В этом случае основной задачей будет построение подотчетных, легитимных и прозрачных государственных структур, отвечающих за обеспечение безопасности и правосудия. Перед такими странами могут еще стоять такие проблемы, как наследие автократии, преступный и (или) коррумпированный режим и неподотчетные компоненты аппарата сил безопасности. Или их бюрократия может оказывать значительное сопротивление попыткам установить правительственный или парламентский контроль над субъектами сектора безопасности и предоставить ОГО контрольные функции. Во многих государствах бывшего Советского Союза и Восточной и Центральной Европы значительную роль в институтах сектора безопасности играл фактор этнического происхождения. Следовательно, этим странам может понадобиться одновременное, причем, скорее всего, существенное изменение множества нормативных документов. В контексте евроатлантической интеграции стимул получить членство в ЕС и в НАТО играет значительную роль в том, что политические системы таких стран открываются для изучения извне. НАТО в основном уделяет внимание среде внеш-

ней безопасности страны, в том числе реформе вооруженных сил и системы обороны. В свою очередь ЕС интересуют различные аспекты внутренней РСБ, включая реформу правоохранительной деятельности служб пограничного контроля; кроме того, ЕС играет основную роль в расширении тем дискуссион по РСБ.

### Развивающиеся страны

Как и в случае с переходными странами, в соответствующих политических системах развивающихся стран существуют серьезные проблемы, включая наследие авторитарного и военного правления и мощное сопротивление бюрократии попыткам установления парламентского и правительственного контроля. Кроме того, в ОГО чаще видят не партнеров, а соперников государства.

В связи с особой ролью, которую играют донорские организации во многих развивающихся странах, важнейшее значение приобретает укрепление местной инициативы в процессе реформ. Положение, при котором донорские организации подталкивают процесс формирования политики, может подавить инициативу в этом вопросе со стороны получающего помощь правительства и населения. Это происходит особенно в тех случаях, когда помощь обусловлена достижением определенных ориентиров в процессе реформ или провозглашением политики, реализация которой возлагается на ряд различных институтов. Тем не менее, донорские организации играют важную роль, предлагая консультации на предмет обеспечения участия в разработке нормативного документа со стороны всех групп, интересы которых он затрагивает. В такой ситуации гендерную концепцию можно включить в качестве ключевого компонента процесса формирования политики.

Во многих развивающихся (так же, как и в постконфликтных) странах, важными институтами безопасности и правосудия являются негосударственные субъекты, деятельность которых пересекается с деятельностью официальных государственных систем. В их числе могут быть традиционные суды, параюридические службы и подразделения местной самообороны. Следует, чтобы нормативный документ в области безопасности указывал способы реализации их полномочий, способы предоставления ими услуг и степень легитимности таких структур в глазах мужчин и женщин.

### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов в переходных и развивающихся странах:

- В переходных странах у власти нередко стоят те же элиты, которые стояли у руля во времена авторитарного правления, что может вести к серьезному сопротивлению переменам.
- Законное право ОГО на участие в процессе формирования политики в области безопасности может оспариваться, что может создать барьеры на пути учета гендерной концепции и различных потребностей безопасности, характерных для разных групп общества.
- Донорские организации, которые не учитывают гендерную концепцию в ходе предоставления консультаций развивающимся странам, могут тем самым неосознанно способствовать усилению пренебрежения к учету гендерных аспектов в процессе формирования политики.



### Интеграция гендера в формирование политики в области безопасности в переходных и развивающихся странах: полезные советы и рекомендации

**Наращивание потенциала:** Государственные институты в переходных и развивающихся странах могут действовать, но их преобразование в подотчетные, прозрачные структуры требует немало усилий и времени. Для этого нужна заинтересованность со стороны исполнительной власти, а в некоторых случаях и поддержка международного сообщества. Наращивание потенциала в отношении учета гендерной концепции должно осуществляться на нескольких уровнях:

- **Исполнительная власть:** Обеспечить, чтобы высшие должностные лица, такие как глава государства и министры, имели представление о международных и национальных нормативных документах и обязательствах в области гендерного равенства и прав человека. Помощь в этом могут оказать пользующиеся их доверием иностранные субъекты.
- **Парламент:** Парламентским комитетам переходных и развивающихся стран не хватает знаний по техническим вопросам в области безопасности, обороны и оборонного бюджета, не говоря уже об их связи с гендерными аспектами.
- **Гражданское общество:** Политики в парламентах и правительствах переходных и развивающихся стран, где политическая структура слаба по сравнению с могуществом сектора безопасности, могут зависеть от открытой или молчаливой поддержки служб безопасности. Следовательно, они могут избегать существенных реформ из боязни

#### Рамка 13

#### Женские группы в рамках хрупкой государственности постконфликтных стран<sup>56</sup>

В отчете, составленном по заказу Сети по сотрудничеству в области разрешения конфликтов, сохранения мира и развития Комитета Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития, отмечается, что женские группы демонстрируют замечательную гибкость в разрешении все время меняющихся и ухудшающихся ситуаций. В Непале конфликт устранил неформальных вершителей правосудия (которыми были, главным образом, мужчины) и во многих случаях заменил их женскими группами. В Гватемале и Сомали во главе движений за мир стоят женщины. Аналогичным образом обстоят дела в странах Союза реки Ману (Гвинея, Либерия и Сьерра-Леоне), где субрегиональная женская сеть своими эффективными действиями сделала возможными трехсторонние переговоры между президентами трех стран. Эта сеть сумела также добиться от делегаций на мирных переговорах, чтобы в подписанные в Либерии мирные соглашения были включены и проблемы женщин.

Как это ни парадоксально, ухудшение ситуации может предоставить странам-донорам (а также государственным субъектам, как бы слабы они ни были) уникальную возможность укрепить права женщин, способствуя их участию в негосударственных институтах правосудия. Далее отчет предлагает принять меры для стимулирования записи и регистрации дискуссий в системе негосударственных институтов правосудия, поскольку в таких ситуациях женщины, похоже, проявляют больше добросовестности в ведении учетных записей. В краткосрочной или среднесрочной перспективе это будет важнейшим первым шагом на пути установления связей между государственной и негосударственной системами.

По той же причине, что во время и непосредственно после конфликта женские группы начинают играть основную роль в деле отправления правосудия, при разработке плана национальной безопасности жизненно необходимо учитывать их мнения и опыт.

спровоцировать государственный переворот. В этой связи в краткосрочной и среднесрочной перспективе самым эффективным механизмом контроля оказывается наращивание потенциала ОГО по контролю над деятельностью субъектов сектора безопасности и над учетом ими гендерных проблем. Даже если ОГО, как составная часть органов контроля над сектором безопасности, недостаточно хорошо владеет техническими вопросами контроля над структурами обороны и безопасности, они, тем не менее, могут сыграть важную роль как выразители интересов простых мужчин и женщин.

### 5.3. Развитые страны

Как следует из их ПНБ и других нормативных документов в области безопасности, развитые страны, такие как **Соединенное Королевство и США**, во все возрастающей степени рассматривают непосредственные угрозы своей национальной безопасности как вопросы, которые не связаны с благосостоянием и стабильностью общества. Тем не менее, вопрос о национальной безопасности продолжает вращаться вокруг макро-политических проблем и проблем безопасности. США определили в качестве угроз своей национальной безопасности разработку и распространение оружия массового уничтожения, терроризм как угрозу миру, применение ракетных средств против США и природные катастрофы. Аналогичным образом, Соединенное Королевство дало угрозам своей национальной безопасности такие широкие определения, как терроризм, шпионаж, отрицательное воздействие слабых государств на стабильность в мире, а также распространение оружия массового поражения. При таком уровне определения проблем национальной безопасности может быть трудно обозначить их гендерные измерения.

Между тем, углубленный гендерный подход к разработке приоритетов национальной безопасности развитых стран расширил бы дискуссию о сути понятия «национальная безопасность» и, что более важно, о том, какие механизмы реагирования следует предусмотреть. На сегодняшний день доля мужчин среди личного состава и сотрудников полиции, вооруженных сил, пограничных войск, органов юстиции, правительственных ведомств и других институтов сектора безопасности и органов контроля в развитых странах непропорционально велика. Повышение доли женщин в институтах, обеспечивающих безопасность и (или) контролирующих такие институты, могло бы изменить значение понятия «безопасность» в развитых странах и тем самым внести коррективы в процесс формирования политики.

Аналогичным образом, развитые страны (включая Соединенное Королевство и США) находятся в числе основных стран, предоставляющих консультации, технические знания и опыт странам, осуществляющим РСБ, в том числе по разработке ПНБ и нормативных документов в области безопасности. Повышение уровня знаний по гендерным вопросам у членов групп по вопросам РСБ, направленных странами-донорами, может способствовать повышению уровня учета гендерных аспектов в проводимых ими мероприятиях по предоставлению помощи и консультаций в области формировании политики безопасности.

#### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов:

- Нередко тенденция заострять внимание на внешних и макро-политических угрозах государству часто затеняет собой угрозы внутренней безопасности, которые по-разному влияют на разные группы общества.

- Нежелание активно учитывать гендерные аспекты в государствах, где исполнительная власть (и население) считают, что гендерное равенство у них в стране уже достигнуто.



#### Интеграция гендера в формирование политики в области безопасности в развитых странах: полезные советы и рекомендации

- **Расширить дискуссию о сути термина «национальная безопасность»:** открыть возможности для участия общественности в определении потребностей национальной безопасности. Это вопрос, по поводу которого исполнительной власти следует подумать, а контрольным организациям – вести агитационно-пропагандистскую деятельность.
- **Обеспечение обсуждения нормативных документов всеми заинтересованными слоями общества:** отлично действующие технические средства и высокий уровень образования населения обеспечат участие в дискуссиях по вопросам безопасности обороны широкого сегмента общества. Путем расширения диапазона дискуссий можно включить в них и гендерные вопросы, для чего необходимо желание со стороны исполнительной власти и парламента и пропагандистские мероприятия со стороны ОГО.
- **Разработка нормативных документов с участием всех заинтересованных слоев:** для развитых стран обычно характерна активная деятельность гражданского общества, в том числе исследовательских центров, ученых и НПО. Однако по традиции органы центрального правительства, ответственные за формирование политики, получают лишь консультации, запрашиваемые от избранных «внешних источников». Проведение общественных слушаний придаст всеобъемлющий характер процессу формирования политики и одновременно станет исходной точкой для включения гендерных вопросов.
- **Гендер как один из основных компонентов помощи в проведении РСБ:** в число объединенных ресурсов развитых стран, выделенных для оказания другим правительствам помощи по проведению РСБ и разработке надлежащих нормативных документов, следует также включать экспертов и консультантов по гендерным вопросам.

## 6 Основные рекомендации

1. Инициировать **общенациональный диалог-консультацию методом соучастия** по проблемам безопасности всякий раз, когда проводится корректировка действующих или планирование новых нормативных документов по национальной безопасности.
2. Провести **анализ потребностей безопасности на общенациональном и местном уровнях с учетом гендера**, выделяя различные потребности безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек.
3. Принять **комплексный подход к вопросам национальной безопасности** при разработке нормативных документов в области безопасности с учетом как внешних, так и внутренних угроз безопасности, таких, как НПП.
4. Нарастивать **компетентность в гендерных вопросах и заинтересованность в их учете у лиц, ответственных за формирование** политики безопасности в органах исполнительной власти, в министерствах, парламентах и политических партиях посредством гендерного обучения, наставничества, распространения информации и пропагандистской деятельности.
5. Обеспечивать **равноправие мужчин и женщин при назначении на должности и продвижении по службе** в органах, принимающих решения в области безопасности, таких, как советы национальной безопасности, а также на высшие должности в министерствах и институтах сектора безопасности.
6. Включать **экспертов по гендерным вопросам** в состав органов, принимающих решения в области безопасности – например, представителей от женской межфракционной группы парламента или от министерства по делам женщин и гендерным вопросам.
7. Учредить **местные органы безопасности, действующие методом соучастия**, задача которых – поставлять информацию для органов по формированию политики национальной безопасности и обеспечивать реализацию политики национальной безопасности на местном уровне через проведение ревизий, составление планов безопасности и осуществление скоординированных мероприятий.
8. **Выделять достаточные ресурсы** в рамках реализации политики национальной безопасности для эффективного предупреждения конкретных проблем безопасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, юноши и девушки, реагирования на такие преступления и наказания виновных, а также финансировать реализацию гендерных инициатив, таких, как гендерное обучение.
9. Проводить **мониторинг и анализ, с учетом гендерных аспектов**, нормативных документов в области национальной безопасности, в том числе посредством анализа гендерных последствий политики национальной безопасности и гендерного анализа бюджета.
10. Установить **механизмы повышения участия организаций гражданского общества**, в том числе женских организаций, в таких мероприятиях, как парламентские слушания и консультации совета национальной безопасности.
11. **Нарастивать потенциал организаций гражданского общества** по эффективному участию в формировании политики безопасности, в том числе нарастивать технический потенциал женских организаций.
12. Создавать **сети организаций гражданского общества**, в том числе женских организаций, работающих по связанным с безопасностью проблемам, с тем, чтобы обеспечить их стратегический вклад в формирование политики национальной безопасности.



# 7

## Дополнительные ресурсы

### Примеры ПНБ

Южная Африка: Draft White Paper on National Defence for the Republic of South Africa: Defence in a Democracy – <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>.

Южная Африка: White Paper on Safety and Security - <http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>.

Румыния: Romania's National Security Strategy - <http://merln.ndu.edu/whitepapers/RomaniaNationalSecurity.pdf>.

Уганда: The Uganda Defence Review: Learning from Experience - <http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/UDR/Uganda%20Defence%20Review%20-%20Learning%20From%20Experience.pdf>.

США: National Security Council - <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>.

### Практические руководства и пособия

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Luethold A. **Developing A National Security Policy.** 2007. URL: <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/leuthold-e.pdf>.

**Community Police Forum Toolkit.** South Africa's Department of Community Safety, 2003. URL: [http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public\\_info/C/32970](http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public_info/C/32970).

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325).** Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006. На английском и испанском языках. URL: <http://www.un-instraw.org/en/publications/gender-peace-and-security/securing-equality-engendering-peace-a-guide-to-policy-and-planning-on-women-peace-and-security/download.html>.

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Bearne S., O liker O., O'Brien K.A., Rathmell A. **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform.** Berlin, The RAND Corporation, 2005. URL: [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289).

**National Security Policy.** DCAF Backgrounder. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Во избежание двусмысленности ссылок, в настоящем пособии термин «политика безопасности» означает политику безопасности на общенациональном уровне.
- 2 Born H., Fluri P. and Johnsson A. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians. Geneva, Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003, p. 27.
- 3 Излагается по: Luethold A. Developing A National Security Policy. Workshop on the Role of the Parliament in the Development of a National Security Policy in the Arab Region, Montreux, 2007. URL: <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/luethold-e.pdf>.
- 4 Security Sector Governance and Reform. DCAF Backgrounder. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, November 2005, p. 1.
- 5 Born H., Fluri P. and Johnsson A. p. 26.
- 6 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 92. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- 7 National Security Council. URL: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006>.
- 8 Shalamanov V. Practices of Security Sector Reform in Europe – the Case of Bulgaria. Paper presented at the international workshop “Challenges of Security Sector Reform in Macedonia” in Skopje 6 and 7 December 2002.
- 9 См. «Белую книгу Литвы по обороне». National Security Strategy. URL: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/LithuaniaNationalSecurity-2002.doc>.
- 10 Luethold A. Указ. соч.
- 11 «Белая книга Литвы по обороне». Указ. соч.
- 12 См. «Белую книгу Боснии-Герцеговины по обороне». Defence White Paper of Bosnia and Herzegovina, June 2005. URL: [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia\\_English-2005.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia_English-2005.pdf).
- 13 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 14 Priorities for Liberia's Reconstruction Process. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 14 February 2007. URL: [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic\\_id=1411&fuseaction=topics.event\\_summary&event\\_id=224140](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1411&fuseaction=topics.event_summary&event_id=224140).
- 15 Sikkerhed, vækst – udvikling. Copenhagen, Danish International Development Agency, August 2004, p. 17.
- 16 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004.
- 17 Там же, p. vi.
- 18 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 6.
- 19 Intimate Partner Violence: Overview. Centers for Disease Control and Prevention. URL: <http://www.cdc.gov/ViolencePrevention/intimatepartnerviolence/index.html>.
- 20 National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation.
- 21 Domestic Violence: A National Report. March 2005. URL: <http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence51.pdf>.
- 22 Barnes K., Albrecht P. and Olson M. Addressing Gender-Based Violence in Sierra Leone: Mapping Challenges, Responses and Future Entry Points. London, International Alert, 2006.
- 23 Struckman-Johnson C. and Struckman-Johnson D. Sexual Coercion Rates in Seven Midwestern Prisons for Men. – In: The Prison Journal, Vol. 80, No. 4, December 2000, p. 379. URL: <http://www.spr.org/pdf/struckman.pdf>.
- 24 Carpenter R.C. Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations. – In: Security Dialogue, Vol. 37, No. 1, 2006, p. 87.
- 25 Securing an Open Society: Canada's National Security Policy. April 2004.
- 26 Towards Gender Equality in Viet Nam through Gender-Responsive National Policy and Planning. Hanoi, National Committee for the Advancement of Women in Viet Nam, 2004, p. 28.
- 27 Bearne S., Olikier O., O'Brien K.A., Rathmell A. National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform. Berlin, The RAND Corporation, 2005. URL: [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289).
- 28 Подробного разъяснения смысла «управления кризисными ситуациями» с точки зрения оперативной деятельности не приводится, однако известно, что это понятие включено вместо предлагавшейся в проекте ПНБ формулировки «вопросы, связанные с проблемами демократии, государственного управления и гармоничных отношений между провинциями».
- 29 Women in Politics: 2005. Inter-Parliamentary Union. URL: [http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_en.pdf).
- 30 Nathan L. Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors. London, DFID, 2006, p. 31.
- 31 Sierra Leone's White Paper on Defence. Para. 1018.
- 32 Стратегия национальной безопасности Украины, п. 3.10; Стратегия национальной безопасности Румынии, п. 3.2.
- 33 Стратегия национальной безопасности Румынии, п. 5.3.
- 34 White Paper on Intelligence. South African Government Information, 1995, para. 5.6. URL: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>.
- 35 White Paper on National Defence for the Republic of South Africa: Defence in a Democracy. South African Government Information, 1995, ch. 6, paras. 36-37. URL: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>.
- 36 White Paper on Safety and Security. South African Government Information, 1998. URL: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>.
- 37 McCartney C., Fischer M. and Wils O. Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation. Berghof Handbook Dialogue Series No. 2. Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 58. URL: [http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2\\_ssr\\_complete.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_ssr_complete.pdf).
- 38 Fluri P.H. and Johnson A.B. Указ. соч.
- 39 Nathan L. Указ. соч., p. 38.
- 40 Women in National Parliaments. Inter-Parliamentary Union, 31 August 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- 41 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Указ. соч.
- 42 Ready to Govern. ANC policy guidelines for a democratic South Africa adopted at the National Conference, 28-31 May 1992. URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>.
- 43 Community Police Forum Toolkit. South Africa's Department of Community Safety, 2003. URL: [http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public\\_info/C/32970](http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public_info/C/32970).
- 44 Open Society Justice Initiative.
- 45 OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч., p. 55.
- 46 Nathan L. Указ. соч., p. 30.
- 47 OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч., 119.
- 48 NGO Working Group on Women, Peace and Security. URL: <http://www.peacewomen.org/un/ngo/back.html>.
- 49 National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation; National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. Green Paper. Revised May 2006; Stone C.

- et al. Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era. June 2005.
- 50 Born H., Fluri P. and Johnsson A. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians. Geneva, Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.
- 51 Valasek K. Gender and Democratic Security Governance. – In: Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance. Bratislava, Renesans for UNDP and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- 52 Valasek K. and Nelson K. Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325). Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006.
- 53 Излагается по: Gender, Women and DDR: Gender-responsive Monitoring and Evaluation Indicators. New York, United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre.
- 54 Излагается по: Bryden A. and Hänggi H. Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 30. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18889&nav1=4>
- 55 Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States. Paris, DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-Operation, 2006, p. 42.



# Гендер и формирование политики национальной безопасности

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важно учитывать в политике национальной безопасности?

Способы интеграции гендера в политику национальной безопасности

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по формированию политики национальной безопасности

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, мальчиков и девочек. 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 политику национальной безопасности, а также информация о способах ее практической реализации.

Данная практическая записка является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Пособие задумано как введение в гендерные аспекты для специалистов-практиков в области РСБ и лиц, разрабатывающих политические решения, и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

## Почему гендер важно учитывать в политике национальной безопасности?

**Нормативные документы в области политики национальной безопасности** излагают подходы правительства к решению и методам решения проблем безопасности. К их числу относится широкий ряд стратегий и нормативных документов в области национальной безопасности, которые определяются такими терминами, как «план», «видение», «стратегия», «концепция» или «доктрина», а также нормативные документы конкретного ведомства, такие как «белая книга по обороне».

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.

Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности способствует повышению их актуальности и долговечности.

### Укрепление местной инициативы путем применения процедур соучастия при разработке нормативных документов

- Масштабные консультации о потребностях и приоритетах в области безопасности с широким рядом организаций гражданского общества способствуют укреплению местной инициативы, легитимности политики в глазах общественности и выработке национального консенсуса по вопросам безопасности. Особое значение имеет именно различие взглядов, которые могут быть предложены женскими и мужскими организациями.

### Комплексная политика безопасности, которая направлена на удовлетворение разных потребностей безопасности

- Учет различных потребностей мужчин, женщин, мальчиков и девочек в области безопасности и правосудия способствует повышению полноты и действенности политики безопасности.
- Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности подчеркивает важность решения фактически существующих внутренних угроз безопасности, таких как насилие на гендерной почве (НГП).

### Отсутствие дискриминации в политике по безопасности и в институтах сектора безопасности

- Снижение уровня дискриминации среди персонала сектора безопасности способствует повышению уровня доверия, легитимности и качества услуг в области безопасности и правосудия. Нормативный документ в области безопасности может установить защитные правила против дискриминации в рядах самих институтов сектора безопасности.



## Рамка 1

### Гендерные аспекты, которые подлежат включению в политику национальной безопасности

- Равное право мужчин и женщин на службу в институтах сектора безопасности.
- Признание НГП внутренней угрозой безопасности страны.
- Искоренение дискриминации и других нарушений прав человека внутри институтов сектора безопасности или в процессе предоставления услуг безопасности и правосудия.
- Установление механизмов, гарантирующих участие гражданского общества, включая женские организации, в осуществлении контроля над реализацией политики безопасности, над процедурами РСБ и над деятельностью институтов сектора безопасности.

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

Интеграция гендера в политику национальной безопасности необходима для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 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 политику национальной безопасности

Формирование или пересмотр политики национальной безопасности требует участия широкого ряда субъектов, включая национальное правительство, парламент, местные администрации и организации гражданского общества (ОГО). Каждый из них может принять меры по интеграции гендера в политику национальной безопасности.

### Национальное правительство

(включая органы координации политики безопасности и комитеты по разработке нормативных документов в области безопасности)

- Нарастивать потенциал и заинтересованность руководителей высшего звена и других должностных лиц в учете гендера при формировании политики безопасности посредством обучения, информационных сообщений и докладов по гендерным вопросам, а также через организацию программ наставничества.
- Повышать участие женщин в формировании политики безопасности путем:
  - Назначения женщин в советы национальной безопасности и комитеты по разработке политики безопасности.
  - Включение в состав органов безопасности представителей министерства и (или) других правительственных структур или межфракционных парламентских групп, отвечающих за решение гендерных проблем и проблем женщин.
  - Установление механизмов консультаций по вопросам политики в области безопасности с представителями женских организаций и экспертами по гендерным проблемам.
- Непосредственное включение гендерных аспектов в политику безопасности (см. рамку 1).
- Использование языка, корректного с точки зрения гендерной концепции, во избежание дискриминации или исключения представителей другого пола.

## Практический пример 1

### Политика национальной безопасности Ямайки: включающий подход<sup>1</sup>

В середине 2007 года правительство Ямайки приняло комплексный нормативный документ в области национальной безопасности – «Towards a Secure and Prosperous Nation». Эта политика была составлена на основе «Зеленой книги по стратегии национальной безопасности» (впервые рассмотренной парламентом в январе 2006 года) и последовавшей за ней «Белой книги по стратегии национальной безопасности». Вначале правительство Ямайки планировало пересмотр концепции обороны. Однако вскоре выяснилось, что необходимо более широкий подход для учета существующего набора потенциальных угроз национальной безопасности, в том числе организованной преступности, группового насилия, социально-экономических проблем и экологического бедствия. Государство инициировало проведение широких консультаций с участием всех потенциально имеющих отношение к данным вопросам ветвей власти, государственных ведомств и ОГО, в том числе женских групп.

В разделе «Последствия насилия для общин» ПНБ призывает обратить пристальное внимание на отрицательные последствия, которые насилие несет отдельным людям, общинам и всему обществу в целом. В нем отмечается, что «бытовое насилие есть одна из наиболее вездесущих и распространенных форм насилия, от которых страдает общество. Оно формирует общую схему преступности и насилия, поскольку разъедает социальную ткань общества и толкает подростков на применение насилия в качестве средства разрешения споров. В группу риска бытового насилия в несоразмерной степени входят женщины и дети».

### Парламент

- Обеспечение включающего подхода к формированию политики безопасности методом соучастия путем применения следующих мер:
  - Применение процедуры широких общественных консультаций (см. рамку 2).
  - Организация парламентских слушаний, открытых дебатов и собраний в муниципальных советах с целью получения замечаний и предложений от мужчин и женщин из всех слоев общества по вопросам безопасности, а также для обсуждения проектов нормативных документов по политике безопасности.
  - Проведение отдельных собраний для тех групп общества, которые не хотят или не могут высказывать свое мнение на публике – например, для групп этнических меньшинств.
- Принятие мер для обеспечения равного участия парламентариев обоего пола в формировании политики безопасности:
  - Содействие повышению количества женщин в составе комитетов по делам обороны и безопасности.
  - Содействие проведению межпартийных собраний женщин-парламентариев и (или) парламентариев, интересующихся гендерными вопросами, для выработки общей платформы по проблемам гендера и безопасности.
  - Содействие организации женских межфракционных групп/коалиций в парламенте и в рамках политических партий (см. практический пример 2).

### Местные администрации

- Вовлечение женщин, экспертов по гендерным вопросам и представителей женских организаций в работу местных комитетов и советов по безопасности, а также в проведение ревизий систем защиты общин.
- При разработке и реализации инициатив по предупреждению преступности и реагированию на преступления, включая НГП, на местном уровне принимать во внимание различные потребности безопасности, характерные для мужчин, женщин, мальчиков и девочек.
- Сообщать результаты ревизии систем защиты граждан и результаты планирования региональным и национальным органам безопасности с тем, чтобы реальные проблемы мужчин и женщин в области безопасности на мест-

## Рамка 2

### Структуры, с которыми следует проводить консультации по вопросам политики национальной безопасности:

- Общинные организации женщин в городах и в сельской местности.
- Профсоюзы.
- Религиозные организации.
- Лидеры и активисты общин.
- Молодежные организации.
- Объединения коренного населения, этнических и других меньшинств.
- Организации за социальную справедливость.
- Объединения мигрантов.
- Объединения лиц с ограниченными возможностями.
- Группы защиты прав детей.
- Ученые и исследователи.
- Международные организации.

ном уровне можно было учесть в политике национальной безопасности.

### Организации гражданского общества

- Добиваться учета гендерных проблем в политике национальной безопасности.
- Представлять мнения мужчин, женщин, мальчиков и девочек из всех слоев общества, в том числе из маргинализированных групп, в процессе формирования политики безопасности.
- Предоставить в распоряжение разработчиков политики безопасности и парламентариев резерв технических экспертов и преподавателей в области безопасности и гендерных проблем.
- Осуществлять мониторинг учета гендерных проблем в ходе реализации политики безопасности.
- Проводить ревизии и анализ учета гендерных аспектов в нормативных документах по безопасности и в институтах сектора безопасности.

**Гендерное обучение** – важный инструмент наращивания потенциала для формирования и реализации политики безопасности с учетом гендерных аспектов. Основные целевые группы для прохождения гендерного обучения:

- Сотрудники министерств, отвечающих за разработку нормативных документов в области безопасности, в том числе министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел.
- Члены органов по координации деятельности сил безопасности и комитеты, отвечающие за разработку политики безопасности.
- Члены парламентских комитетов по делам обороны и безопасности и их сотрудники.
- Члены местных гражданских советов безопасности или форумов по связям полиции и общественности.
- ОГО, работающие по вопросам политики безопасности.

**Анализ, мониторинг и итоговая оценка политики безопасности с учетом гендерных аспектов** дают возможность обеспечить соответствие политики безопасности потребностям мужчин, женщин, девочек и мальчиков. Здесь рекомендуются следующие методы:

- Гендерный и социально-экономический анализ существующих гендерных ролей и отношений (особенно различий в видах деятельности, в наличии доступа к ресурсам и к участию в принятии решений), а также экономических, социальных, политических и других проблем, с которыми сталкиваются мужчины и женщины.
- Анализ результатов учета гендера в политике безопасности,

который помогает определить потенциальные или реальные последствия политики безопасности для мужчин, женщин, мальчиков и девочек.

- Гендерный анализ бюджета, который позволяет определить, выделяется ли достаточный и справедливо распределяемый объем средств для удовлетворения различных потребностей и приоритетов в области безопасности и правосудия, характерных для мужчин, женщин, девочек и мальчиков.

### Кроме того, в части 8 вы найдете...

- Примеры корректного с точки зрения гендерной концепции языка, который следует применять в нормативных документах в области национальной безопасности.
- Пять этапов ревизии системы защиты общины.
- Меры, которые могут принять ОГО для содействия учету гендерных аспектов при разработке нормативных документов в области безопасности.
- Контрольные вопросы в рамках анализа последствий политики безопасности для решения гендерных проблем.
- Контрольные вопросы в рамках гендерного анализа бюджета.
- Проблемы и возможности интеграции гендерных аспектов при формировании политики безопасности в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах.

## Проблемы и возможности постконфликтного периода

Реформирование сектора безопасности – один из главных приоритетов постконфликтных стран, а политика в области безопасности образует важную основу для структурирования этого процесса. Формирование политики безопасности может дать шанс пересмотреть роли и сферы ответственности как государственных, так и негосударственных субъектов путем принятия политических решений.

### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов

- Государственные институты и инфраструктура могут быть слишком слабы для проведения полноценных масштабных консультаций. В свою очередь, это отрицательно сказывается на возможности участия женских организаций и учета гендерных аспектов.

### Практический пример 2 Интеграция гендера при формировании политики безопасности: роль женщин в партии Африканский национальный конгресс в Южной Африке 2

Переход Южной Африки к демократии – хороший пример того, как благоприятные политические условия, создание женской лиги в рядах политической партии и пропаганда гендерной концепции по всему политическому спектру страны могут повлиять на формирование политики национальной безопасности.

Политический плацдарм для решения гендерных проблем создали женщины-активисты гражданского общества и члены политических партий. Когда возникли опасения, что женщин оттесняют на обочину политической жизни, Женская лига Африканского национального конгресса (АНК) была реформирована в 1990 году. Она стала активно добиваться назначения женщин на руководящие должности, а также включения концепции гендерного равенства в нормативные документы АНК. Примером их правозащитной деятельности может служить знаковая публикация АНК 1992 года «Ready to Govern» («К управлению готовы»), которая утверждает, что «дискриминация на гендерной почве либо препятствует участию женщин в работе всех социально-экономических и политических институтов, либо придает ему второстепенное значение». Документ «К управлению готовы» предложил объединить четыре связанные между собой принципа: демократию и гражданскую власть; личную безопасность человека; антимилитаризм и гендерное равенство. Он еще раз подтвердил, что институты сектора безопасности обязаны уважать идеалы демократии, борьбы с расизмом и сексизмом, а их кадровый состав должен отражать национальный и гендерный состав населения Южной Африки.

### Рамка 3

#### Способы вовлечения женских организаций в процесс формирования политики безопасности

- Способствовать взаимодействию между женскими группами и местными органами сектора безопасности – например, посредством включения в состав местных комитетов безопасности.
  - Повышать компетентность женских организаций по вопросам политики безопасности, включая осуществление контроля над сектором безопасности.
  - Задействовать представителей женских организаций в качестве экспертов по гендерным вопросам в ходе парламентских слушаний.
- Невысокий общий уровень образования и отсутствие технических навыков препятствуют участию населения в процессах формирования политики, причем эта проблема наиболее остро стоит для женщин и для представителей отдельных этнических групп.
- Институты исполнительной власти и сектора безопасности могут видеть в ОГО политических оппонентов и не проявлять желания работать с женскими организациями.

#### Возможности интеграции гендерных аспектов

- Мирные соглашения могут включать требования об обязательном учете гендера в политике национальной безопасности.
- Общенациональные диалоги по вопросам безопасности и примирения, которые проводятся с соблюдением принципа соучастия, могут дать возможность и мужчинам, и женщинам высказать свое мнение о потребностях и приоритетах национальной безопасности.
- Женские группы гражданского общества, которые в ходе конфликта работали над восстановлением мира и поддерживали безопасность на уровне общин, могут использовать свой ценный опыт и в деле формирования политики безопасности.
- Конституционная реформа и реформа избирательной системы, которые повышают долю женщин среди депутатов парламента, делают более вероятным попадание женщин в органы, принимающие решения в области безопасности.
- Рост уровня НГП в постконфликтных странах может вывести предупреждение случаев НГП и реагирование на них в разряд приоритетных задач политики безопасности.
- Донорские и международные организации могут оказать поддержку усилиям по учету гендера при формировании политики безопасности.

#### Дополнительная информация

Bearne S., Olikier O., O'Brien K.A., Rathmell A. **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**. Berlin, The RAND Corporation, 2005.

**National Security Policy**. DCAF Backgrounder. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.

**Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action**. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice**. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325)**. Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006.

Настоящую практическую записку подготовил Мугихо Такешита, ДКВС, по материалам части 8 (авторы – Питер Альбрехт и Карен Барнс, организация «International Alert»).

## ? Вопросы по формированию политики национальной безопасности

Ниже приводятся основные контрольные вопросы, ответы на которые помогут выяснить, учитываются ли гендерные аспекты в процессе формирования политики национальной безопасности:

- Что стоит во главе угла: национальная безопасность или безопасность личности? Учитываются ли внутренние угрозы безопасности и повседневные угрозы безопасности личности?
- Разрабатывался ли данный нормативный документ методом соучастия, в том числе с привлечением женских групп и других ОГО, сотрудников министерства по делам женщин, женщин-парламентариев и экспертов по гендерным вопросам?
- Как данный нормативный документ решает проблему конкретных потребностей безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек?
- Как данный нормативный документ решает проблему НГП?
- Как данный нормативный документ подчеркивает значение задач достижения гендерного равенства, включая ликвидацию дискриминации и обеспечение равноправного участия мужчин и женщин?
- Корректен ли язык данного документа с точки зрения гендерной концепции?
- Соответствует ли данный нормативный документ положениям международных, региональных и национальных правовых актов и нормативных документов по гендерным вопросам?
- Будет ли обеспечена реализация, мониторинг и итоговая оценка данного нормативного документа с учетом гендерной концепции?

1 National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. Green Paper. Revised May 2006; Stone C. et al. Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era. June 2005.

2 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004.

3 Ready to Govern. ANC policy guidelines for a democratic South Africa adopted at the National Conference, 28-31 May 1992. URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>.

#### 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/odihp](http://www.osce.org/odihp).



# Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

Карен Барнс и Питер Альбрехт





# Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

Карен Барнс и Питер Альбрехт



## Об авторах

Карен Барнс и Питер Альбрехт (НПО «International Alert»).

НПО «International Alert» (Лондон) посвятила себя созданию основ прочного мира и безопасности в раздираемых вооруженными конфликтами странах и трудится на этой ниве уже более 20 лет. Многогранная деятельность «International Alert» направлена как на отдельные регионы, так и на группы регионов; ее цель – формирование политики и практических методов, способствующих укреплению мира, а также предоставление обучения, нацеленного на повышение квалификации и развитие потенциала.

«International Alert» действует в районе Великих африканских озер, в Западной Африке, на Южном Кавказе, в Непале, Шри-Ланке, на Филиппинах и в Колумбии. Тематические проекты «International Alert» осуществляются на местном, региональном и международном уровнях и направлены на решение комплексных проблем, критически важных для установления прочного мира. Эти проблемы лежат в плоскости бизнеса и экономики, гендера, государственного управления, оказания помощи, обеспечения безопасности и правосудия.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Шэррон Бхагван-Роллс, Марине Капарини, Сэму Куку, Леймах Гбоуи, Гиджи Гиа, Фрэнку Камунге, Нику Киллику, Мине Люютикайнен, Элизабет Портер и МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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 – надлежущая практика и выводы на будущее. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежущего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, EPA, Kim Luderbrook, 2003.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Какова роль гражданского общества в системе контроля над сектором безопасности?</b>	<b>1</b>
2.1. Что такое гражданское общество? . . . . .	1
2.2. Как гражданское общество участвует в осуществлении контроля над сектором безопасности? . . . . .	2
2.3. Препятствия на пути участия гражданского общества в системе контроля над сектором безопасности. . . . .	2
<b>3. Почему гендер важно учитывать в процессе контроля со стороны гражданского общества?</b>	<b>3</b>
3.1. Укрепление местной инициативы . . . . .	3
3.2. Обеспечение эффективных и комплексных механизмов контроля за счет интеграции гендерных аспектов . . . . .	4
3.3. Усиление контроля путем подключения женских организаций . . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в систему контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества</b>	<b>5</b>
4.1. Органы мониторинга сектора безопасности . . . . .	6
4.2. Исследования и сбор данных . . . . .	7
4.3. Гендерный аудит . . . . .	8
4.4. Гендерный анализ бюджета . . . . .	9
4.5. Агитационно-пропагандистская деятельность и повышение осведомленности общества . . . . .	9
4.6. Работа со СМИ . . . . .	11
4.7. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур . . . . .	12
4.8. Женские организации . . . . .	14
4.9. Сети гражданского общества . . . . .	15
4.10. ОГО и учет гендерной специфики . . . . .	16
<b>5. Интеграция гендера в систему контроля со стороны гражданского общества в конкретных условиях</b>	<b>17</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	17
5.2. Переходные и развивающиеся страны. . . . .	18
5.3. Развитые страны . . . . .	19
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>21</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>22</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИПНЕТ</b>	Международная сеть «Женщины-миротворцы»
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ВС</b>	Вооруженные силы
<b>ГАПС</b>	Гендерное движение за мир и безопасность
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ИППП</b>	Инфекции, передающиеся половым путем
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	Организации гражданского общества
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности

# Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

## 1 Введение

Настоящая часть пособия представляет собой введение в проблему значимости и преимуществ интеграции гендерных аспектов при осуществлении гражданским обществом контроля над сектором безопасности, с практическими примерами и рекомендациями. Существуют различные способы участия гражданского общества в системе контроля над сектором безопасности, в том числе в рамках формальных и неформальных механизмов. Обеспечив учет гендерной специфики, а также полноценное участие женщин и женских организаций, можно повысить роль общества и степень универсальности таких механизмов. Механизмы контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества, предусматривающие учет гендерной специфики, гарантируют более высокую степень учета потребностей и интересов как мужчин, так и женщин и, тем самым, повышают ответственность сектора безопасности за защиту всех членов общества.

Прозрачный, подотчетный и эффективно управляемый сектор безопасности - это стержень демократического процесса. Контроль со стороны гражданского общества – важный механизм, содействующий реализации демократических ценностей. Он дает возможность формулировать потребности и интересы населения, доводить их до сведения лиц, ответственных за формирование политики, а также оказывать экспертную помощь службам государственной безопасности и осуществлять мониторинг их деятельности. Слабо контролируемые или неподотчетные силы безопасности могут стать причиной снижения уровня безопасности страны, нерационального использования ресурсов и снижения эффективности мер по обеспечению надлежащего государственного управления. К тому же при отсутствии демократического управления сектор безопасности может легко быть использован в интересах какой-либо политической силы или привести к нарушению монополии государства на применение силы<sup>1</sup>. Контроль над политикой, структурами, программами, деятельностью и процессами реформирования сектора безопасности является одной из мер, позволяющих обеспечить соблюдение силовыми структурами стандартов прав человека и принципа верховенства закона.

Настоящая часть пособия задумана как справочник для организаций гражданского общества (ОГО), участвующих в системе контроля над сектором безопасности, а также для ОГО, которые стремятся играть более активную роль в этой области. Она также может быть полезной для лиц, ответственных за формирование политики, и для должностных лиц национальных правительств, международных и региональных организаций и стран-доноров всего мира, которые заняты планированием и реализацией реформ сектора безопасности и могут играть активную роль в укреплении и поддержке мер гражданского общества.

Настоящая часть пособия включает разделы по следующим темам:

- Характеристика роли гражданского общества в механизмах контроля.
- Обоснование необходимости интеграции гендера и разъяснение преимуществ такой интеграции с точки зрения усиления и расширения мер контроля.
- Исходные точки для включения гендера в различные аспекты контроля со стороны гражданского общества, а также практические рекомендации и примеры.
- Обзор особенностей интеграции гендера в процесс контроля со стороны гражданского общества в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

## 2 Какова роль гражданского общества в системе контроля над сектором безопасности?

### 2.1. Что такое гражданское общество?

Гражданское общество можно охарактеризовать как политическое пространство между отдельным человеком и правительством:

**Гражданское общество** является сферой, которая существует параллельно с государством и рынком, но, в то же время, отдельно от них, и в которой граждане свободно образуют группы по интересам. Этим понятием обозначается самоорганизующийся сектор лиц, добровольно вступающих в формальные объединения с целью достижения некоммерческих целей в составе неправительственных организаций (НПО), организаций местной общечеловечности, религиозных организаций, профессиональных объединений, профсоюзов, студенческих групп, обществ культуры и т. д.<sup>2</sup>

В любой стране гражданское общество выполняет следующие функции:

- Представление интересов различных групп данного населения.
- Предоставление экспертной технической помощи лицам, ответственным за формирование политики, и государственным институтам.
- Нарращивание потенциала НПО и других структур.
- Предоставление и обеспечение услуг вместо государства.
- Обеспечение пространства для социального взаимодействия и создания общественных сетей<sup>3</sup>.

Настоящая часть пособия касается также деятельности СМИ – учитывая жизненно важную роль последних в качестве средства информирования гражданского общества о функциях и обязанностях государства, а также в качестве канала связи, доводящего интересы и потребности гражданского общества, до сведения политиков.

## 2.2. Как гражданское общество участвует в осуществлении контроля над сектором безопасности?

Контроль над сектором безопасности может быть как внешним, так и внутренним, причем он осуществляется на самых разных уровнях и силами различных структур. Существует два основных вида внешнего контроля: прямая подотчетность сектора безопасности населению и личная ответственность политиков и должностных лиц правительства за действия сектора безопасности. К числу наиболее распространенных органов внешнего контроля относятся парламенты, конституционные суды, органы по борьбе с коррупцией и органы государственного контроля, а также омбудсмены.

**Контроль со стороны гражданского общества над сектором безопасности**, в том числе над реформированием сектора безопасности (РСБ), предусматривает активное участие ОГО в определении политики в области безопасности и в контроле над структурами и практической деятельностью субъектов сектора безопасности<sup>4</sup>. Цель такого контроля состоит в том, чтобы, при осуществлении мер внутренней и внешней безопасности, обеспечить учет интересов и точек зрения на уровне общин и местного населения, а также содействовать развитию местной инициативы и устойчивости системы безопасности. Кроме того, в идеале, контроль со стороны гражданского общества должен способствовать соблюдению признанных международным сообществом демократических норм в отношении прозрачности и подотчетности действий государственных органов. Контроль со стороны гражданского общества может осуществляться на местном, национальном, региональном и международном уровнях, причем ОГО могут участвовать как в официальных, так и в неофициальных механизмах контроля.

**К субъектам сектора безопасности относятся:**

- **Основные структуры безопасности:** вооруженные силы, полиция, жандармерия, полувоенные формирования, службы разведки и государственной безопасности, пограничная стража и таможенная служба.
- **Органы управления сектором безопасности и контроля над ним:** парламент и соответствующие законодательные комитеты; правительство/органы исполнительной власти, включая министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел; консультативные органы в области национальной безопасности; органы традиционной власти и власти, основанной на местных обычаях; а также органы финансового управления.
- **Институты правосудия и правопорядка:** министерство юстиции, тюрьмы, службы уголовного расследования и преследования, судебные органы, другие системы правосудия, существующие в рамках обычного права, и традиционные системы, а также комиссии по правам человека и омбудсмены.
- **Не предусмотренные законодательством силы безопасности:** освободительные армии, партизанские армии, частные предприятия личной охраны, частные охранные фирмы, частные военные фирмы и ополченческие формирования политических партий<sup>5</sup>.

Основным условием создания эффективного, демократического сектора безопасности является ведомственная культура соучастия и транспарентности, обеспечить создание которой можно посредством взаимодействия с гражданским обществом. Экспертные знания и автономность интересов гражданского общества выполняют важную функцию системы сдержек и противовесов в отношении полномочий государства по определению политики в области безопасности и обороны. Чрезвычайно важен тот факт, что включение субъектов гражданского общества в процесс контроля позволяет лицам, ответственным за формирование политики, ознакомиться с более широким рядом точек зрения, интересов, сведений и альтернатив. Вместе с тем, важно понимать, что ОГО не всегда исповедуют демократические ценности или представляют потребности и интересы населения, поэтому их участие в процессе контроля не означает автоматического повышения его эффективности.

Основные виды участия гражданского общества в процессе контроля над сектором безопасности:

- **Предоставление политических рекомендаций и помощи технических экспертов**, в результате чего лица, ответственные за формирование политики, могут получить информацию и правильное представление о потребностях и интересах общества в области безопасности.
- **Укрепление местной инициативы и участия населения** посредством привлечения различных групп к обсуждению вопросов, связанных с обеспечением безопасности.
- **Выполнение функций независимого наблюдателя** в целях обеспечения ответственности власти за свои действия путем применения таких мер, как лоббирование, кампании по повышению осведомленности общественности или оказание прямого давления со стороны населения.
- **Содействие проведению диалога и переговоров** между лицами, ответственными за формирование политики, институтами сектора безопасности, должностными лицами и населением.
- **Проведение агитационно-пропагандистских кампаний** в целях привлечения внимания к основным проблемам и вопросам в области безопасности, к нарушениям прав человека, к случаям незаконного присвоения средств или иным подобным нарушениям.
- **Оказание услуг** и предоставление альтернативных источников безопасности и правосудия в случаях, когда государство не может и (или) не хочет этого делать, или когда у гражданского общества имеется больше соответствующих возможностей.

## 2.3. Препятствия на пути участия гражданского общества в системе контроля над сектором безопасности

К основным препятствиям на пути участия гражданского общества в эффективных мерах контроля относятся следующие:

- **Традиция секретности**, окружающая сектор безопасности, затрудняет попытки регулировать его политику и деятельность или информировать о них общественность.
- **Система приоритетов в стране, когда интересы национальной безопасности** ставятся выше гражданских свобод и прав человека, оставляет гражданскому обществу меньше возможностей требовать подотчетности от сектора безопасности.
- **Отсутствие у ОГО специальных знаний и потенциала** для работы по проблемам, связанным с сектором безопасности.



- **Отсутствие взаимного доверия и (или) прозрачности** в отношениях между ОГО и сектором безопасности может затруднить доступ ОГО к лицам, ответственным за принятие ключевых решений, и, тем самым, снизить их влияние на политику и программы в области безопасности и правосудия. Отсутствие взаимного доверия или сотрудничества между самими ОГО также ограничивает возможности контроля.
- **Зависимое положение тех ОГО**, которых финансируют или кооптировали структуры сектора безопасности, что ставит их независимость под сомнение.
- **Недостаточная поддержка со стороны донорских организаций** в плане обеспечения прозрачности и демократической подотчетности сектора безопасности. Основное внимание доноров направлено на оказание технической помощи и повышение эффективности сектора безопасности, что исключает акцент на усиление контроля со стороны гражданского общества<sup>6</sup>.
- **Разобщенность гражданского общества**, вследствие которой организациям не удается наладить сотрудничество или совместные кампании по вопросам контроля над сектором безопасности. Доминирующее положение в ОГО могут занимать отдельные группы или организации, в результате чего, к примеру, женские организации или организации из сельских районов вытесняются на обочину, и их участие в механизмах контроля становится проблематичным.

Организации гражданского общества неоднородны и могут сильно различаться по характеру, возможностям и структуре не только в разных, но и в одном и том же контексте. Такое многообразие несет в себе не только проблемы, но и возможности. Многообразие ОГО составляет одну из самых сильных сторон гражданского общества, так как накопленные ими огромные запасы знаний и опыта, а также различные точки зрения и приоритеты позволяют им вносить важный вклад в самых разных областях и по самым разным вопросам. Кроме того, ОГО могут оказаться в выигрышной ситуации в плане контроля над сектором безопасности, учитывая, что их независимость позволяет высказывать более критические оценки в адрес деятельности субъектов и структур сектора безопасности.

Это представляет проблему для донорских организаций в том смысле, что они по целому ряду причин могут, в конце концов, быть вынуждены сотрудничать с наиболее доступными и авторитетными ОГО даже в том случае, если те не представляют интересы большинства местных субъектов. Отсутствие легитимности ОГО в глазах широких слоев населения, государственных органов или других ключевых заинтересованных сторон может сказаться на их эффективности и возможности принимать заметное участие в механизмах контроля. Особенно важно, чтобы участвующие в мерах контроля ОГО располагали сетями, выходящими далеко за пределы столиц, а также, чтобы в их составе были элитные группы, которые нередко могут оказывать решающее влияние на официальные структуры.

Проблема, с которой сталкиваются и сами ОГО, и внешние субъекты, стремящиеся содействовать их участию в контроле над сектором безопасности, состоит в том, чтобы, с одной стороны, обеспечить использование всего многообразия существующих среди ОГО точек зрения в целях обеспечения широкого представительства и легитимности этих мер, а с другой – учитывать тот факт, что некоторые ОГО обладают более значительным опытом, потенциалом и возможностями для участия в механизмах контроля по сравнению с другими организациями.

## 3 Почему гендер важно учитывать в процессе контроля со стороны 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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>7</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

В общем случае, любой контроль осуществляется с целью укрепления действующих структур, политики и механизмов и обеспечения подотчетности сектора безопасности в плане не только его финансовой, но и оперативной деятельности. Интеграция гендерной концепции и полноценное участие женских организаций в процессе контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества повышают эффективность контроля с самых разных точек зрения, включая содействие укреплению местной инициативы, а также усилению эффективности и подотчетности сил безопасности.

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

Учет гендерных аспектов в процессе осуществления контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества необходим для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.)
- 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».

### 3.1. Укрепление местной инициативы

*«Участие гражданского общества в программах РСБ является неременным условием для развития более широкой и представительной местной инициативы и, в итоге, для обеспечения жизнеспособности реформ. Важность роли организаций гражданского общества заключается в том,*

*что они имеют возможность озвучивать интересы и проблемы широких слоев населения, а также содействовать проведению реформ, отвечающих потребностям населения в области безопасности и правосудия».*

«OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice» (Справочник КПП ОЭСР по реформированию системы безопасности)<sup>9</sup>

Несмотря на то, что укрепление местной инициативы требует времени, интенсивных переговоров, сотрудничества и компромиссов со стороны целого ряда субъектов, оно крайне необходимо для создания демократичного, прозрачного и подотчетного сектора безопасности. Вместе с тем, иногда организации-доноры и другие внешние субъекты продолжают навязывать местным заинтересованным структурам определенные модели, политику и программы даже в том случае, если они не учитывают приоритеты или интересы последних<sup>9</sup>. Отрицательные последствия такого подхода, когда инициативы спускаются сверху, очевидны: «Развитие местной инициативы – это императив как в плане уважительного отношения к местному сообществу, так и в качестве прагматической необходимости. Суть в том, что реформы, движущей силой формирования и реализации которых не являются местные субъекты, вряд ли будут доведены до конца надлежащим образом и вряд ли окажутся жизнеспособными. В случае отсутствия местной инициативы РСБ обречена на провал».

Интеграция гендерных аспектов может способствовать формированию и укреплению местной инициативы, так как обеспечивает участие в процессе создания или реформирования сектора безопасности и мужчин, и женщин, непосредственно заинтересованных в его результатах, в виду того, что он затрагивает их собственное сообщество и страну. Это также подчеркивает важность привлечения женских организаций в качестве основных местных заинтересованных структур (см. раздел 3.3). Кроме того, без развития местной инициативы и, в особенности, без учета существующих на местах точек зрения и вовлечения местных субъектов в процесс реформирования или усиления сектора безопасности, интеграция гендерного подхода практически невозможна. Необходимым этапом интеграции гендерной концепции в сектор безопасности является работа со всеми представителями населения с целью выявления их ролей, обязанностей, возможностей, потребностей и интересов с точки зрения проблемы безопасности. Формирование такого понимания возможно лишь в том случае, если местные субъекты задействованы и активно участвуют в решении вопросов, связанных с обеспечением безопасности.

Донорские организации, такие, как Департамент международного развития Соединенного Королевства и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), признают, что без развития местной инициативы реформирование сектора безопасности имеет мало шансов на успех<sup>10</sup>. Хотя масштаб местной инициативы в РСБ действительно в значительной степени зависит от наличия у гражданского общества возможности принимать участие в реформе, а у правительства – политической воли на применение подхода, предусматривающего участие всех групп общества, внешние субъекты также могут сыграть определенную роль в поддержке принципа более широкого сотрудничества и участия в программах и проектах, инициируемых местными субъектами<sup>11</sup>.

### 3.2. Обеспечение эффективных и комплексных механизмов контроля за счет интеграции гендерных аспектов

Важность учета гендерной концепции в рамках контроля со стороны гражданского общества определяют несколько факторов, и не в последнюю очередь то, что она помогает осознать: любое население неоднородно и представлено множеством различных потребностей и интересов в области безопасности. Роли и обязанности, которые принимают на себя мужчины и женщины в отношении сектора безопасности, также могут значительно отличаться и нередко являются результатом сформированных в ходе социального развития концепций гендера. Например, обязанностью мужчин часто считается обеспечение безопасности своих семей и сообществ; в общем, они намного больше рискуют стать жертвами насилия с применением огнестрельного оружия. С другой стороны, для женщин нередко характерны специфические потребности в области безопасности (например, защита от бытового насилия), на удовлетворение которых органы охраны порядка и правосудия могут обращать недостаточно внимания. В связи с тем, что в обязанности сектора безопасности входит обеспечение безопасности и правосудия как для мужчин, так и для женщин, критически важно, чтобы контроль со стороны гражданского общества обращал внимание и на учет гендерных проблем. Это позволит обеспечить, чтобы действующие системы и структуры защищали потребности всех граждан, а не одних лишь представителей самых заметных и привилегированных слоев общества.

Выполняя свои функции анализа, мониторинга и контроля, гражданское общество может выявлять тех, чьи интересы не учитываются в процессе принятия решений в области безопасности, а также группы населения, имеющие ограниченный доступ к механизмам контроля над сектором безопасности (или к участию в их работе) и к защите со стороны сектора безопасности. Важная функция механизма контроля состоит в том, чтобы обеспечить участие в нем и тех, чье мнение обычно не принимается во внимание. В свою очередь, это может повысить участие женских организаций в процессах обеспечения безопасности<sup>12</sup>.

Институты и отдельные лица, в чьи обязанности входит обеспечение безопасности, иногда также могут становиться источником опасности для населения, в особенности для женщин и маргинализированных групп, которым может угрожать насилие со стороны сил безопасности. Такое насилие, включая насилие на гендерной почве (НГП), могут совершать сотрудники сектора безопасности, или же его источником могут быть законы, нормативные документы или структуры, существующие в рамках правовых норм. Там, где механизмы контроля со стороны гражданского общества действуют без учета гендерных аспектов, структуры, нормативные документы и ведомственная культура сектора безопасности могут по-прежнему оправдывать НГП в отношении женщин, мужчин, юношей и девушек, гендерное неравенство, а также практику исключения отдельных групп из числа имеющих право на услуги служб безопасности. Одного этого аргумента достаточно, чтобы понять необходимость учета мнений всех групп населения в механизмах контроля со стороны гражданского общества.

Важно отметить, что контроль должен быть направлен не только на официальные структуры и методы, но и на факторы, которые в меньшей степени поддаются количественному измерению, однако играют определенную роль в обеспечении подотчетности сектора безопасности (такие, как тради-

ции, политическая культура и иные неформальные правила поведения)<sup>13</sup>. На формирование всех этих факторов мощное воздействие оказывает гендерная динамика, в связи с чем понимание ее влияния на сектор безопасности может выявить исходные точки и механизмы для повышения подотчетности и прозрачности данного сектора.

### 3.3. Усиление контроля путем подключения женских организаций

Слишком часто, когда речь заходит об обеспечении эффективного контроля над сектором безопасности, оказывается, что женские организации гражданского общества остаются неиспользованным резервом. В ситуациях, когда государство не способно обеспечить безопасность и правосудие для всего населения, в действие могут вступить женские группы, которые организуют безопасное жилье для жертв НПП, выступают за проведение правовой реформы с учетом гендерной специфики, повышают осведомленность мужчин и женщин в области прав человека и об обязанности государства предоставлять им защиту, а также предлагают в своих общинах много других услуг и форм обучения. Их опыт, квалификацию и знание потребностей различных групп населения в области безопасности и правосудия игнорировать нельзя. Женские организации могут усилить контроль над сектором безопасности с учетом гендерной специфики, осуществляя следующие виды деятельности:

- Предоставление консультаций по учету гендерной специфики в нормативных документах с целью повышения прозрачности, подотчетности сектора безопасности и умения реагировать на существующие проблемы.
- Мониторинг выполнения международных и региональных соглашений, а также национальных и ведомственных нормативных документов по вопросам гендерного равенства в аспектах, касающихся институтов сектора безопасности.
- Предоставление обучения государственным и контрольным органам с целью повышения их компетентности по вопросам гендера и безопасности.
- Содействие тому, чтобы контроль носил комплексный характер и учитывал потребности общин (посредством выявления угроз безопасности и проблем, с которыми сталкиваются отдельные лица и сообщества, особенно «маргинализированные группы»).
- Содействие диалогу и переговорам между местными общинами и органами контроля над сектором безопасности.
- Повышение осведомленности населения о методах обеспечения ответственности институтов сектора безопасности – например, путем подачи заявлений на злоупотребления со стороны полиции.
- Содействие выдвижению женщин на посты, связанные с принятием решений и осуществлением руководства в составе институтов сектора безопасности и органов контроля.

Еще одним преимуществом подключения женских организаций к участию в осуществлении контроля над сектором безопасности является их умение находить общий язык с группами населения, контакт с которыми затруднен. Учитывая, что в женщинах нередко видят меньше угрозы, в некоторых случаях женщинам легче передвигаться в пределах зоны конфликта и, следовательно, получать более точную информацию и знания о потребностях в области безопасности, испытываемых самыми уязвимыми слоями населения. Вместе с тем, хотя обеспечение полноценного и равноправного участия женщин и женских организаций в деятельности органов контроля является важным этапом на пути создания

поистине представительных ОГО, сам по себе этот шаг еще не ведет к достижению гендерного равенства. Важно также обеспечить систематический учет гендерной концепции во всех аспектах контроля со стороны гражданского общества с тем, чтобы проблемы, потребности, интересы и точки зрения мужчин и женщин принимались во внимание в равной степени (более подробную информацию см. в разделе 5).

Реальность такова, что отсутствие экспертных знаний, ресурсов, политической воли, времени, а также другие факторы могут затруднить полную интеграцию гендерной концепции в систему контроля со стороны гражданского общества. Вместе с тем, разработка стратегий по интеграции гендерных аспектов и более активное вовлечение в этот процесс женских организаций может положительно сказаться на общей эффективности контроля со стороны гражданского общества. К числу возможных положительных последствий относятся следующие:

- Более полное понимание структур и процессов безопасности за счет того, что задействуются все заинтересованные субъекты из любых групп населения, включая женщин и маргинализированные группы. Эти лица привносят в процесс контроля над сектором безопасности различные точки зрения, знания и опыт, которые позволяют по иному взглянуть на ситуацию, а также выбрать стратегии, ведущие к общему повышению уровня безопасности в данных обстоятельствах. Кроме того, подключение женщин к процессу контроля может способствовать тому, что мужчины изменят свои взгляды на себя как на основной источник обеспечения безопасности и признают факторы собственной уязвимости.
- Обеспечение более пристального внимания к ключевым проблемам безопасности, к которым относится и насилие в отношении женщин. В рамках механизмов контроля это позволяет с большей эффективностью выявлять такие проблемы, осуществлять их мониторинг и проводить кампании, направленные на их решение.
- Повышение легитимности механизмов контроля за счет расширения участия в них различных слоев общества и отражения потребностей и интересов всего населения, а не только доминирующих в нем групп.

## 4 Способы интеграции гендера в систему контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества

Существует несколько ключевых исходных точек для эффективной интеграции гендера в процессы контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества и в процессы РСБ. Нельзя забывать, что это не может произойти автоматически: эффективный систематический учет гендерной концепции возможен лишь при наличии достаточной политической воли, ресурсов и потенциала. Кроме того, аналогично задаче обеспечения эффективного контроля, которая не может быть решена без достаточного финансирования, интеграция гендерных аспектов также в существенной степени зависит от целевого выделения средств.

Возможности для интеграции гендерных аспектов в процессы контроля со стороны гражданского общества, а также

исходные точки для такой интеграции будут различными в зависимости от конкретных условий, в том числе от потенциала ОГО, от существующих потребностей в области безопасности и правосудия, а также от конкретного института сектора безопасности, о котором идет речь. Интеграция гендера в систему контроля над сектором безопасности может, в том числе, потребовать принятия следующих мер:

- Обеспечение прозрачных и справедливых дисциплинарных процедур.
- Установление минимальных стандартов поведения и этических кодексов для персонала служб безопасности.
- Обеспечение выявления потребностей, определяемых гендерной спецификой, и их учета в организационной структуре и практике служб безопасности.
- Содействие повышению числа женщин в кадровом составе служб безопасности, особенно на старших командных должностях.
- Повышение осведомленности о ключевых проблемах в области безопасности, характерных для широких слоев населения, особенно женщин и уязвимых групп.
- Доведение жалоб населения до сведения соответствующих должностных лиц или организаций сектора безопасности.

В данном разделе приводятся рекомендации общего характера. Более подробные рекомендации и информацию по участию гражданского общества в системе контроля над сектором безопасности в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах можно найти в разделе 5.

#### 4.1. Органы мониторинга сектора безопасности

Гражданское общество может принимать участие в деятельности целого ряда официальных органов контроля над сектором безопасности, таких, как комиссии гражданских расследований, комиссии по разбору жалоб населения, группы технических экспертов и группы независимого мониторинга, а также структуры, выполняющие по поручению правительства оценку таких компонентов сектора безопасности, как тюрьмы, поведение полиции и т.д. Поскольку в задачу этих органов входит анализ, мониторинг или оценка институтов сектора безопасности, они являются важной исходной точкой для применения мер, обеспечивающих решение гендерных проблем и участие женщин, а также женских организаций, в процессе контроля. Гражданское общество могло бы содействовать механизмам парламентского контроля, работая совместно с парламентариями над формулированием парламентских запросов по проблемам, связанным с обеспечением безопасности, или над инициированием дебатов по таким проблемам.

См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности»

Учитывая специфические знания и навыки женских организаций в области обеспечения безопасности, а также их знание потребностей женщин, проживающих в общинах, привлечение женских организаций в качестве участников или консультантов к работе органов, осуществляющих мониторинг, может значительно усилить результаты последнего.

- В 2003 году женские НПО **Фиджи**, сотрудничающие с Министерством по делам женщин, провели встречу с Контрольным комитетом правительства Фиджи по вопросам

национальной безопасности и обороны в рамках проводившейся комитетом проверки. Женские организации сумели поднять ряд важных вопросов, в том числе:

- О методах, используемых при проведении проверки.
- О выборе субъектов для проведения консультаций.
- О проблемах, определяемых в качестве угроз безопасности.
- О том, как в процессе проверки учитываются международные стандарты и нормы, в том числе Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325.

В результате женские НПО направили в адрес комитета два представления, в том числе рекомендации о необходимости включения министра по делам женщин в постоянный состав Совета национальной безопасности, а также о включении женщин в состав комитетов безопасности провинций и районов<sup>14</sup>.

- В **Камбодже** женские организации и правозащитные группы, такие, как Лига Камбоджи по укреплению и защите прав человека (ЛИКАДХО), сотрудничают с государственными органами контроля в рамках расследования жалоб на жестокое обращение, а также в рамках мониторинга соблюдения недавно принятого в Камбодже Закона о предупреждении бытового насилия и о защите жертв. Это закон дает полиции больше полномочий на вмешательство в случаи бытового насилия, а жертвам – больше возможностей для обращения в суд. Кроме участия в мониторинге, ОГО предоставляют жертвам правовую помощь и безопасное жилье<sup>15</sup>.

В идеальном случае, в дополнение к такой мере, как включение женских организаций в состав контрольных органов, в них следует обеспечить равное представительство мужчин и женщин. Причинами нынешнего недостаточного участия женщин в их работе могут быть:

- Отсутствие у женщин времени или возможности для участия в такой работе в виду занятости домашними делами.
- Социально-культурные установки, не допускающие контактов женщин с институтами сектора безопасности в рамках общественной деятельности.
- Отсутствие навыков, достаточных для созидательного участия в работе органов контроля.

Многие из этих проблем преодолимы с помощью обучения, просвещения и инициативной политики со стороны ОГО, участвующих в работе органов мониторинга и контроля. Причем это улучшит общую результативность механизмов мониторинга за счет обеспечения доступа к более широкому набору опыта, знаний и ресурсов.

Чрезвычайно важно обеспечить систематический учет гендера на всех уровнях деятельности органов мониторинга, а также наличие надлежащих структур и методов, позволяющих это сделать. Вместе с тем, может иметь место тенденция не обращать внимания на гендерные аспекты в процессе мониторинга деятельности сектора безопасности или считать, что они не имеют никакого отношения к проблемам безопасности. Один из путей преодоления такой тенденции – предоставление гендерного обучения лицам, которые участвуют в работе органов, осуществляющих мониторинг сектора безопасности; это научит их распознавать возможности для интеграции гендера и позволит приобрести практические навыки (например, по мониторингу нарушений прав человека в отношении женщин и девушек). Полезными в этом смысле могут оказаться соответствующие перечни контрольных вопросов или рекомендации (см. рамку 1).

## Рамка 1

Образец контрольных вопросов для органов мониторинга сектора безопасности по проверке учета гендерных проблем в постконфликтных ситуациях<sup>16</sup>

- ✓ Имеет ли данная ситуация в области безопасности разные последствия для женщин, мужчин, девушек и юношей?
- ✓ Известны ли проблемы мужчин и женщин в области безопасности, и решаются ли они?
- ✓ Имеются ли женщины в составе миротворческих сил? Если да, то на каких уровнях?
- ✓ Проходят ли миротворцы гендерное обучение перед переброской в места дислокации и в ходе выполнения миссии?
- ✓ Какую роль играют женщины в вооруженных силах, вооруженных группах, в полиции и в составе любых иных институтов сектора безопасности, таких, как службы разведки, пограничная полиция, таможня, иммиграционная служба и другие правоохранительные органы (доля кадрового состава сил/групп, в том числе по званиям и категориям)?
- ✓ Оказывается ли поддержка действиям, направленным на прием женщин на службу в вооруженные силы, полицию или любые иные институты сектора безопасности?
- ✓ Каковы потребности в обучении у женщин и мужчин, находящихся в составе вооруженных сил и вооруженных групп?
- ✓ Проводится ли гендерное обучение в вооруженных силах и других службах безопасности?

Особо ценными источниками помощи для органов, осуществляющих мониторинг сектора безопасности, могут быть ОГО, которые обладают возможностями по проведению исследований и анализа – научные, исследовательские центры и институты политических исследований. Особенно важно получать соответствующие консультации ОГО, имеющих необходимую экспертную базу (например, по вопросам реформирования дискриминационного законодательства), до того, как связанные с гендерной спецификой вопросы поступят на рассмотрение органов контроля.

#### ! Полезные советы для ОГО, которые сотрудничают в области интеграции гендера с органами мониторинга сектора безопасности

- Предоставлять гендерное обучение органам мониторинга сектора безопасности, включая представителей ОГО, с целью улучшения навыков интеграции гендерных аспектов.
- Разрабатывать перечни контрольных вопросов для различных мер мониторинга и оценки с тем, чтобы обеспечить систематическую интеграцию гендерных аспектов.
- Обеспечить участие женских организаций и (или) проведение консультаций с ними.
- Выступать за равное представительство мужчин и женщин в составе органа мониторинга.

## 4.2. Исследования и сбор данных

Точность и эффективность работы органов контроля в значительной степени зависит от наличия четких, репрезентативных и комплексных результатов исследований и данных о деятельности и поведении сектора безопасности. ОГО могут

играть ключевую роль в процессе независимого мониторинга и сбора информации, которая в итоге может быть использована для разоблачения злоупотреблений, обеспечения отчетности сектора безопасности о выполнении им своих обязанностей или для выработки предложений о путях укрепления сектора безопасности. Однако при проведении исследований и сборе данных по сектору безопасности гендерные аспекты часто не принимаются во внимание.

Как было показано в начале данной части пособия, опыт мужчин и женщин в области безопасности и правосудия, а также их представления об этих понятиях в значительной степени различаются. Для того, чтобы результаты исследований и данные, собранные или используемые органами контроля, точно отражали все точки зрения, очень важно, чтобы они представлялись с разбивкой по обоим полам и с особым вниманием к гендерным проблемам. Для обеспечения возможности мониторинга и оценки достигнутых результатов важно также внедрить учитывающие гендерную специфику индикаторы и систему измерения изменений<sup>17</sup>.

Данные и результаты исследований по сектору безопасности могут служить в качестве точной отправной линии для измерения результатов внедрения нормативных документов и программ в области безопасности. Учитывая, что субъекты гражданского общества обычно имеют больше доступа к местным общинам, чем силы государственной безопасности, они располагают и большими возможностями для сбора такого типа информации, в идеальном случае – в рамках процесса консультаций и с участием всех членов данной общины. Следует предпринимать конкретные инициативы для обеспечения полноправного участия женщин и девушек, а также мужчин и юношей из числа маргинализированных групп.

## Рамка 2

Данные с разбивкой по каждому полу<sup>18</sup>

Представление данных с разбивкой по каждому полу (т.е., в виде отдельной статистической информации по мужчинам и по женщинам) – существенный компонент изучения сектора безопасности и сбора данных, которые проводятся с учетом гендерной специфики. Это прием позволяет обнаружить различия в угрозах в плане обеспечения безопасности и правосудия, в потребностях, в точках зрения и в ресурсах, характерных для представителей каждого пола, что, в свою очередь, становится чрезвычайно важным средством для проведения реформ с учетом гендерных аспектов.

Данные с разбивкой по каждому полу можно использовать:

- Для выявления различий в угрозах (в плане обеспечения безопасности и правосудия), с которыми приходится сталкиваться женщинам, мужчинам, юношам и девушкам, в том числе для выявления происходящих с течением времени изменений характера таких угроз.
- Для оценки равноправия мужчин и юношей, женщин и девушек с точки зрения качества предоставляемых им услуг в области безопасности и правосудия.
- В общем плане, для выявления и определения проблем, разработки вариантов и выбора такого варианта, который окажется максимально эффективным и выгодным как для мужчин, так и для женщин.
- Для более справедливого распределения ресурсов.
- Для проведения мониторинга и оценки нормативных документов и программ в области безопасности с точки зрения их конкретных последствий для мужчин, женщин, девушек и юношей.

**Рамка 3**

**Рекомендации по документированию нарушений прав человека**

Bauer J. and Hélie A. Documenting Women's Rights Violations by Non-State Actors: Activist strategies from Muslim communities. Rights & Democracy and Women living under Muslim laws. 2006.

Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists. Amnesty International, 2002.

Shrader E. Methodologies to Measure the Gender Dimensions of Crime and Violence. World Bank, 2001.

Ellsberg M. and Heise L. Researching Violence against Women: A Practical Guide for Researchers and Activists. Washington DC, World Health Organization and PATH, 2005.

В некоторых странах, например, в **Афганистане**, женщинам может быть трудно участвовать в консультациях без сопровождающего их мужчины. В таких случаях важно обеспечить, чтобы ОГО выделяли достаточные ресурсы для содействия участию женщин (т.е. финансировали также проживание и питание любым сопровождающим). Кроме организации сбора данных с разбивкой по полу, важно, чтобы методы сбора данных были прозрачными, а результаты – широко доступными. Одним из путей повышения доступа к мнениям женщин, живущих в общинах, и, тем самым, повышения понимания конкретных потребностей и проблем в области безопасности, может быть привлечение женских организаций к сбору и анализу данных.

Помимо обеспечения сбора данных с разбивкой по полу и охвата исследованиями женщин и девушек, можно также использовать такой метод, как документирование нарушений прав женщин и девушек в ходе проведения исследований и сбора информации (см. рамку 3). Наиболее подходящими возможностями для проведения тщательных исследований по этой тематике могут обладать женские организации с опытом оказания помощи жертвам НГП. Вместе с тем важно, чтобы анкеты и документы общего характера по нарушениям прав человека также касались положения женщин, девушек и юношей и предусматривали конкретные вопросы об НГП. Следует проводить исследования на предмет преобладающих видов нарушений прав человека, существующих в данном обществе в целом, и способов их предотвращения, а также на предмет нарушений прав человека со стороны персонала сектора безопасности.

Для того, чтобы собранная информация и данные с учетом гендерных факторов возымели какое-то действие, крайне важно организовать их эффективное распространение как сверху вниз, на уровень местных общин, так и наоборот, на уровень руководства сектором безопасности и остальных правительственных ведомств. Нередко полученные данные не находят отражения в нормативных документах, отчетах или результатах анализа сектора безопасности. Следовательно, важно, чтобы гражданское общество добивалось эффективного использования полученных данных и результатов исследования. Для этого в его распоряжении имеется целый ряд методов, в том числе:

- Непосредственный обмен информацией или контакт с конкретными лицами, ответственными за формирование политики в различных областях деятельности сектора безопасности.
- Общественные кампании по поводу ключевых проблем, основанные на результатах исследований и собранных данных.
- Обобщение результатов исследований и полученных дан-

ных в форме оценки/анализа/досье по ключевым проблемам сектора безопасности с тем, чтобы такие документы можно было распространять и использовать в качестве инструмента информации и пропаганды при взаимодействии с должностными лицами правительства и другими заинтересованными субъектами.

- Применение новаторских методов распространения информации: например, через местные радиостанции, Интернет и мобильные информационные центры.
- Преобразование результатов исследований и данных в нетекстовые форматы (т.е., представление их в форме плакатов, комиксов, пьес, песен, и т.д.) с целью доведения до сведения неграмотного населения.

**Полезные советы для ОГО: улучшение использования результатов исследований и данных, собранных с учетом гендерной специфики**

- Обучить сотрудников ОГО методам сбора данных и проведения исследования с учетом гендерной специфики.
- Обеспечить включение данных, собранных вразбивку по лицам мужского и женского пола, и результатов исследований, проведенных с учетом гендерной специфики, в аналитические документы сектора безопасности.
- Использовать результаты исследований, проведенных с учетом гендерной специфики, в планировании общественных кампаний по вопросам безопасности, главным образом, касающихся проблем женщин (например, бытовое насилие) и мужчин (например, ненадлежащее применение стрелкового оружия).
- Разработать комплексные новаторские стратегии распространения результатов исследований, учитывающих гендерную специфику, в особенности среди неграмотного сельского населения и женщин.

**4.3. Гендерный аудит**

Гендерный аудит – специальное средство для проведения анализа того или иного процесса, структуры, политики или организации с точки зрения учета ими гендерной концепции. Такие аудиторские проверки позволяют оценить достигнутые результаты и могут выявить исходные точки для предстоящих мероприятий или пробель, которые необходимо ликвидировать. Применительно к сектору безопасности, такой гендерный анализ может помочь определить: в какой степени институты сектора безопасности удовлетворяют потребности женщин, мужчин, юношей и девушек; имеет ли место дискриминация на рабочем месте; каковы препятствия на пути повышения участия женщин; а также общий уровень учета гендерных аспектов в политике и практике. При наличии соответствующих экспертных знаний и ресурсов, а также необходимого доступа к должностным лицам сектора безопасности, ОГО могут успешно проводить гендерный аудит либо в составе органов мониторинга, либо самостоятельно.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

**Полезные советы для ОГО, имеющих намерение проводить гендерный аудит**

- Включить гендерный аудит в состав мероприятий по анализу или итоговой оценке РСБ.
- Ввести вопросы по гендерным аспектам в механизмы регулярного анализа или оценки сектора безопасности.

- Продолжать взаимодействие с основными заинтересованными субъектами по поводу результатов аудита, чтобы обеспечить их учет в процессе реформ.

#### 4.4. Гендерный анализ бюджета

Еще одним средством контроля над сектором безопасности является анализ оборонного бюджета и бюджета сектора безопасности с точки зрения гендерной концепции. В связи с тем, что оборонный бюджет нередко составляет значительную долю государственных расходов, усиление прозрачности финансовой деятельности и финансового контроля является одной из ключевых функций контрольных органов, которую могут выполнять и ОГО. Средства, направляемые на оборону, отвлекаются от других статей затрат, таких, как социальное обеспечение или развитие. Следовательно, распределение государственного бюджета может иметь разные последствия для мужчин, женщин, девушек и юношей, на долю которых может приходиться больше или меньше выгод от тех или иных видов расходов. Гендерный анализ бюджета стал средством анализа различных последствий государственных расходов для мужчин и для женщин, которое могло бы с успехом применяться к сектору безопасности. Проведение такого анализа могло бы способствовать более справедливому, подотчетному и прозрачному распределению средств, а также общему эффективному росту и развитию в связи с тем, что позволило бы большему числу групп населения получать выгоду от государственных расходов<sup>20</sup>.

Учитывая, что сектор безопасности нередко закрыт для проверок, получение точных данных и информации об объеме оборонных расходов и распределении ресурсов может быть затруднено, не говоря уже о данных с разбивкой по каждому полу в отдельности. Правительства или парламенты могут сами проводить гендерный анализ собственных бюджетных расходов, однако ОГО могут также осуществлять мониторинг и оценку распределения ресурсов и настаивать перед политиками на изменении структуры расходов. В частности ОГО, научно-исследовательские институты и контрольные органы, работающие по сектору безопасности, могли бы формировать коалиции для усиления анализа различных аспектов государственных расходов, а также создавать творческие платформы для пропаганды более тщательного учета гендерных аспектов при распределении расходов бюджета.

Гендерный анализ бюджета требует специальной технической квалификации экспертов. Следовательно, ОГО могут

обращаться к внешним субъектам за необходимой квалифицированной помощью и поддержкой. Особенно полезными в этом отношении могут быть международные ОГО, так как они могут оказать поддержку местным организациям, желающим проводить анализ последствий расходов на сектор безопасности для населения.

#### ! Полезные советы для ОГО по гендерному анализу бюджета

- Развивать навыки по гендерному анализу бюджета, чтобы добиться более глубокого понимания того, какие последствия для мужчин и женщин имеют расходы на сектор безопасности, а также, чтобы получить возможность использовать полученные сведения в качестве инструмента контроля и пропаганды.

#### 4.5. Агитационно-пропагандистская деятельность и повышение осведомленности общества

Организации гражданского общества выполняют одну из ключевых контрольных функций, повышая осведомленность населения о роли, обязанностях и ответственности сектора безопасности, а также проводя непосредственную агитационно-пропагандистскую работу с институтами сектора безопасности и органами государственного управления. В качестве средств повышения осведомленности населения и осуществления агитационно-пропагандистских инициатив можно использовать результаты исследований и сбора данных с учетом гендерной специфики, включая результаты гендерной оценки и гендерного анализа бюджета.

ОГО могут выступать за реформы, нацеленные на усиление прозрачности, подотчетности и эффективности сектора безопасности. Учитывая обычно ограниченное участие ОГО в деятельности сектора безопасности, существующие каналы агитационно-пропагандистской деятельности могут стать важными исходными точками для ведения такой деятельности и в отношении сектора безопасности. К направлениям агитационно-пропагандистской деятельности, которые особенно важны с точки зрения интеграции гендерной концепции в систему контроля, относятся направления, связанные с правовой реформой, повышением доли женщин в кадровом составе сектора безопасности, содействием соблюдению прав человека и пропагандой необходимости гендерного обу-

#### Рамка 4

#### Этапы гендерного аудита в рамках РСБ<sup>19</sup>

1. **Обзор:** Важной исходной точкой гендерного аудита является обзор общей обстановки. Если это происходит в процессе РСБ, следует, чтобы такой обзор проводил эксперт по гендерным вопросам из данной страны. Обзор направлен на соответствующие гендерные проблемы, связанные не только с гендерными отношениями в данной стране, но и с конкретной темой данного аудита. В такой обзор общей обстановки входит также подробная информация, на которую обычно можно сослаться в рамках сокращенного аудита.

2. **Группы для проведения кратких информационных совещаний и фокус-группы:** Содержание гендерного аудита формируется на основе широкого ряда опросов и дискуссий на совещаниях фокус-групп. Важный компонент процесса сбора информации – углубленный опрос соответствующих субъектов из той структуры сектора безопасности, которая является целью данного обзора.

3. **Обзор документации:** Обзор документации проводится в дополнение к опросам и дискуссиям на совещаниях фокус-групп. Он может стать источником важной, подробной практической информации, а также основой для триангуляции с другими источниками данных.

На этом этапе могут возникнуть следующие проблемы: отсутствие доступа к необходимым документам; неполная документация; текучесть кадров и изменения наименований проектов/программ в ходе их реализации или реорганизации (особенно в случае программ РСБ, организуемых донорскими организациями), что затрудняет поиск соответствующих документов.

4. **Распространение результатов:** После окончательного подведения итогов гендерного аудита важно обеспечить распространение его результатов среди основных заинтересованных субъектов, особенно связанных с работой проверяемого сектора.

## Рамка 5

## Привлечение мужчин к борьбе с насилием в отношении женщин

В 1991 году в Канаде возникла мужская правозащитная группа «Кампания «Белая ленточка» (КБЛ), которая выступает за искоренение насилия в отношении женщин и организует просвещение мужчин в этом вопросе. Через кампании по повышению осведомленности населения, публичные выступления и постоянно растущую сеть члены КБЛ дают альтернативное представление о мужчинах как о противниках насилия, и предлагают положительные образцы для подражания мужчинам и юношам в различных сообществах всего мира. Несмотря на то, что данная деятельность не имеет прямого отношения к сектору безопасности, мероприятия типа тех, которые проводит КБЛ, содействуют изменению установок и культуры насилия, которая консервирует насилие в отношении женщин, в том числе в рядах полиции и вооруженных сил. КБЛ предлагает новаторский подход к борьбе с корнями агрессии и насилия в домашнем быту и в общинах, который, будучи направленным на ликвидацию неравенства гендерных ролей и отношений, оказался эффективным средством привлечения внимания общественности к этой проблеме, повышения осведомленности о ней и признания ее существования<sup>21</sup>.

**Другие ресурсы по теме привлечения мужчин к борьбе с насилием в отношении женщин:**

- Women in Development. – In: Elimination of Violence against Women in Partnership with Men. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2006.
- Peacock D. Men as partners: South African men respond to violence against women and HIV/AIDS. EngenderHealth, 2002.
- Ending Violence Against Women in Eastern Congo: Preparing Men to Advocate for Women's Rights. Women for Women International, 2007.

чения. Агитационно-пропагандистская деятельность, связанная с контролем над сектором безопасности со стороны гражданского общества, может и должна быть нацелена на самые разные уровни. Агитационно-пропагандистские кампании могут сочетать приемы прямого лоббирования среди высшего руководства сектора безопасности, парламентариев, министров или организаций-доноров со следующими методами:

- Подача представлений в ходе консультаций или в процессе обзора деятельности сектора безопасности.
- Инициативы в СМИ.
- Демонстрации.
- Дебаты по вопросам политики.
- Составление кратких аналитических докладов.

Широкие слои населения большинства стран, как правило, в значительной массе не осведомлены о своих собственных правах на безопасность и правосудие или о конкретных нормативных документах и процессуальных нормах институтов сектора безопасности, разработанных специально для обеспечения соблюдения этих прав. Повышением осведомленности населения по различным вопросам – от методов доступа к системе правосудия и подачи жалоб на полицию до способов воздействия на концепцию РСБ путем обращения к депутатам парламента – также можно привлечь общественность к контролю над ответственностью сектора безопасности за эффективное удовлетворение потребностей населения и уважительное отношение к нему. Например, ОГО могут предпринять следующие меры для повышения осведомленности населения о проблемах учета гендера институтами сектора безопасности:

- Проведение круглых столов или семинаров по вопросам гендера и политики в области безопасности.
- Изготовление материалов (например, листовок) о способах подачи жалоб на нарушения прав человека, включая НПП, со стороны сотрудников сектора безопасности.

Важно не забывать, что проведение кампаний по повышению осведомленности населения и агитационно-пропагандистской деятельности по вопросам учета гендера и обеспечения безопасности не является делом только женских организаций. Роль мужчин и мужских организаций в осуществлении контроля над организациями сектора безопасности и агитационно-пропагандистской деятельности по связанным с гендером вопросам, особенно НПП, чрезвычайно важна и служит мощным сигналом в адрес субъектов сектора безопасности, коими преимущественно являются мужчины. Одна из важнейших целей кампаний по повышению осведомленности и проведению агитационно-пропагандистской

деятельности состоит в изменении психологических установок, мировоззрения и практики основных заинтересованных субъектов, и с этой задачей мужчины могут справиться весьма эффективно.

Чтобы убедиться, что их агитационно-пропагандистские кампании должным образом учитывают гендерную специфику, ОГО могут обеспечить, чтобы: их содержание и язык отражали гендерные аспекты; кампании были нацелены на повышение безопасности женщин и девушек, а также мужчин и юношей, и на улучшение их доступа к правосудию; было организовано сотрудничество с женскими организациями; а также был гарантирован высокий уровень участия женщин. Кроме того, ОГО могут выступать за конкретные изменения в секторе безопасности, связанные с гендерными аспектами, к которым, в том числе, относятся:

- Разработка и реализация нормативных документов и планов с гендерной спецификой (включая кодексы поведения) для институтов сектора безопасности.
- Стандартизированные программы гендерного обучения персонала полиции, вооруженных сил и других институтов сектора безопасности.
- Реформирование содержащего элементы дискриминации законодательства с целью обеспечения надежного предупреждения случаев НПП, реагирования на них и применения соответствующих санкций.
- Набор, удержание и продвижение по службе большего числа женщин в институтах сектора безопасности и органах государственного управления.
- Выделение финансовых, людских и материальных ресурсов, достаточных для устранения конкретных угроз безопасности, с которыми сталкиваются женщины и девушки.
- Повышение ответственности сотрудников сектора безопасности за нарушения прав человека, включая НПП.

**Полезные советы для ОГО, планирующих проведение агитационно-пропагандистской деятельности и кампаний по повышению осведомленности населения**

- Кампании по повышению осведомленности населения могут быть важнейшим компонентом агитационно-пропагандистской кампании, направленной на внесение изменений в нормативные документы и программы сектора безопасности.
- Следует обеспечить тщательное планирование агитационно-пропагандистских кампаний. Следует заранее определить, кто является ключевыми заинтересованными субъектами и объектами кампании, включая основных лиц, ответственных за формирование политики, ко-



Таблица 1 Контрольные вопросы, которые следует задавать при планировании агитационно-пропагандистской кампании	
В чем состоит проблема и каковы ее причины?	Для выявления проблемы следует использовать результаты исследования нормативных документов, бюджетов и т.д.; следует также получить конкретные данные.
Каковы ваши цели и задачи?	Термин цель обозначает долгосрочный ориентир кампании, достижение которого планируется посредством сочетания агитационно-пропагандистских и практических мероприятий. Задача – это ориентир, рассчитанный на более короткий срок, причем следует, чтобы она была конкретной и поддавалась измерению в виде результата (а не предлагаемого вида деятельности). Пример: «К концу 2010 года правительство должно создать механизм консультаций для ОГО по вопросам оборонного бюджета».
В чем конкретно состоят изменения, к которым вы стремитесь (например, повышение осведомленности, знаний, улучшение установок или изменение поведения политиков или субъектов сектора безопасности)?	Иными словами: что изменится в случае успеха данной агитационно-пропагандистской кампании?
Какие индикаторы будут использоваться для отслеживания динамики движения к цели?	Следует решить, динамику каких процессов вы хотите отслеживать на протяжении всего периода реализации стратегии агитационно-пропагандистской кампании: например, хода выполнения, последствий и результатов, изменений условий, в которых вы работаете.
Кто ваши заинтересованные субъекты первого плана? Каково их участие в планировании целей, задач, результатов и показателей вашей стратегии? Кто относится к заинтересованным субъектам второго плана и иным значительным субъектам?	К ключевым заинтересованным субъектам относятся лица, чьи полномочия позволяют им произвести изменения, но которых, возможно, нужно убедить в необходимости принятия мер; заинтересованные субъекты второго плана – это группы, чьей поддержки можно добиться; заинтересованные субъекты первого плана – это лица, которые получат преимущества в результате производимых изменений; к иным значительным субъектам относятся целевые группы из числа субъектов сектора безопасности, которые могут оказывать сопротивление данной стратегии. У вас будет больше шансов на успех, если вы заранее продумаете план работы с каждым заинтересованным субъектом и способы оказания влияния на него.
Какие исследования вам необходимо провести для проверки своих предположений относительно имеющегося уровня знаний, установок и т.д.?	Как вы планируете получить репрезентативную выборку своей целевой аудитории, и какую методику будете применять для выявления их взглядов по данным проблемам? Каким образом они могут получить информацию по этой теме?
В чем состоит основная информация, которую вам необходимо довести до сведения каждой группы заинтересованных субъектов с тем, чтобы добиться искомого перемен (например, повысить уровень их знаний, изменить применяемые ими практические методы)?	Для того, чтобы правильно понять ситуацию и соответствующим образом выстроить предназначенную для ваших субъектов информацию, следует использовать фокус-группы со специалистами по СМИ и другие исследования в области средств массовой информации.
Какие виды коммуникации (например, популярные варианты представления результатов исследований, таблицы данных), средства связи (личное общение, семинары, СМИ) и виды деятельности более всего подходят для ваших основных заинтересованных субъектов?	Следует прямо указать, каких действий вы хотите добиться от каждого субъекта; провести предварительное исследование групп и подготовить для них соответствующую информацию. Также следует тщательно выбрать лиц, которым будет поручено довести информацию до сведения субъектов: это должны быть люди, пользующиеся доверием у основных заинтересованных субъектов или имеющие влияние на них.
Каков временной график/рабочий план вашей стратегии агитационно-пропагандистской работы? К каким основным датам/событиям приурочен выпуск информации и материалов?	График следует составить при планировании стратегии с тем, чтобы можно было обеспечить эффективное соблюдение сроков и распределение заданий. Даты выпуска и распределения материалов следует регистрировать.
Какие ресурсы вам понадобятся для обеспечения бюджета своей агитационно-пропагандистской кампании; какие навыки, материалы и экспертные знания необходимы?	К ресурсам относятся финансовые средства, материалы, люди с их экспертными знаниями, а также репутация вашей организации (т.е. социальный капитал) относительно конкретной темы, по которой ведется кампания.
Как вы планируете оценивать и распространять последствия применения своей стратегии и выводы, которые будут сделаны из вашего опыта?	Следует подумать о том, как будущие агитационно-пропагандистские кампании и другие организации смогут воспользоваться приобретенным вами опытом.
Как вы планируете обеспечить жизнеспособность своей стратегии агитационно-пропагандистской кампании?	Если вам удалось добиться искомого перемен, вам следует подумать над тем, как обеспечить их жизнеспособность. Если данная агитационно-пропагандистская кампания была нацелена на уровень нормативных документов, чрезвычайно важно обеспечить проверку их реализации. Кто поддержит достигнутые нововведения? Какие программные подходы будут наиболее эффективными?

торы имеют влияние в секторе безопасности, а также обеспечить, чтобы агитационно-пропагандистская кампания опиралась на результаты надежных, комплексных исследований, проводившихся с учетом гендерных аспектов.

- Для включения гендерных аспектов в агитационно-пропагандистские кампании гражданского общества следует использовать такие возможности, как проводимые проверки нормативных документов сектора безопасности или оборонных структур.
- К агитационно-пропагандистским кампаниям следует привлекать мужчин, особенно тех, кто участвует в борьбе с насилием в отношении женщин.

#### 4.6. Работа со СМИ

Средства массовой информации играют особенно важную роль в поддержке контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества и в распространении информации о военной реформе и реформе сектора безопасности. ОГО могут сотрудничать со СМИ в целях усиления своих кампаний по повышению осведомленности населения и агитационно-пропагандистских кампаний.

Журналисты и другие сотрудники СМИ не обязательно знакомы с гендерными аспектами проблем безопасности или

## Рамка 6

Полезные советы по работе со СМИ с целью многократного усиления результата<sup>22</sup>**Основная информация**

- Определить и выполнить 2-3 пункта, которые вы хотите донести до целевой аудитории.
- Во время опросов или дискуссий следует всегда возвращаться к этим пунктам.

**Выступать единым голосом**

- Если вы работаете в коалиции, следует обеспечить, чтобы все ее члены понимали информацию, которую вы передаете прессе.
- Рекомендуется назначить одного представителя по связям с прессой.

**Непосредственный контакт с прессой**

- Упреждайте события: не ограничивайтесь реакцией на вопросы, которые уже попали в прессу, но сами публикуйте сообщения и пресс-релизы.
- Направляйте в редакцию письма с целью начать дискуссию; они должны быть краткими и содержать информацию по существу.

**Облегчайте им работу**

- Представляйте письменную информацию в сжатой и ясной форме – например, в виде комплекта информации для прессы или брифинга. Сюда можно включить контактную информацию, информацию о предмете пропагандистской кампании, справочную информацию по теме, информацию о противоположных точках зрения, описание фактов и статистические данные.

**Брифинги для прессы/пресс-релизы**

- Следует знать предельные сроки и наилучшее время для контакта с прессой.
- На всех мероприятиях следует иметь с собой комплект информации для прессы.
- Следует проводить брифинги по истории вопроса с тем, чтобы журналисты могли проводить собственные расследования.

**Будьте надежным источником информации**

- Следует быть надежным источником информации с тем, чтобы представители прессы обращались к вам и вашей организации за достоверной информацией по разным аспектам сектора безопасности. При работе с субъектами сектора безопасности достоверность источника тесно связана с уровнем его экспертных технических знаний.
- Представителей СМИ следует созывать лишь в том случае, если у вас есть важная информация.
- Перед тем, как использовать статистические данные, следует убедиться в их точности.

**Выступления по телевидению и радио**

- Строго придерживайтесь основной информации, которую вы хотите донести до аудитории.
- Выделите средства на изучение методов проведения интервью.

**Итоговая оценка кампании**

- Фиксируйте освещение своей кампании в прессе, оценивайте его и делайте выводы из предыдущих кампаний.

имеют навыки общения с женщинами и получения информации от них. Да и в самих институтах средств массовой информации число инструктивных или нормативных документов по учету гендерных аспектов невелико<sup>23</sup>. Следовательно, ОГО могут работать со средствами массовой информации с целью обучения их приемам сбора информации и публикации сообщений по вопросам безопасности с учетом гендерной специфики. Средствам массовой информации может быть трудно получить доступ к женщинам, ставшим свидетелями или жертвами специфических нарушений прав человека, таких, как изнасилование сотрудниками сил безопасности, поэтому ОГО могут также содействовать им в этом, предлагая необходимый уход и помощь тем жертвам, которые изъявляют желание поделиться своей историей с общественностью.

**Полезные советы для ОГО: как повысить эффективность использования СМИ**

- Использовать СМИ для того, чтобы донести агитационно-пропагандистскую информацию до широкой аудитории. Работать не только с государственными информационными агентствами, но и с небольшими газетами, местными радио- и телевизионными станциями.
- Проводить разъяснительную работу и обеспечить обучение журналистов и других сотрудников СМИ в области гендерных аспектов сектора безопасности, а также в области использования языка, корректного с точки зрения гендерного равенства (см. рамку 7).

**4.7. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур**

Гендерное обучение – ключевой метод повышения компетентности кадрового состава силовых структур, который в результате сможет исполнять свои повседневные обязанности с учетом гендерной специфики. Надлежащий уровень понимания гендерных проблем относится к числу профессиональных навыков и, следовательно, должен приобретаться путем обучения. Обучение может быть чрезвычайно эффективным способом изменения психологических и поведенческих установок сотрудников служб безопасности и является важным средством усиления контроля над сектором безопасности. Кроме того, гендерное обучение можно использовать как процесс, способствующий укреплению взаимопонимания между ОГО и сотрудниками сектора безопасности и будущему сотрудничеству между ними. Гендерное обучение не всегда входит в стандартные учебные программы вооруженных сил, полиции или частных служб безопасности, или в учебные программы в области контроля над сектором безопасности, предназначенным для других субъектов – таких, как парламентарии, сотрудники министерства обороны или НПО. В тех же случаях, когда такое обучение организовано, оно обычно неоднородно, не является обязательным или комплексным.

## Рамка 7

### Публикации в прессе с учетом гендерных аспектов<sup>24</sup>

Следует, чтобы при освещении гендерных вопросов журналисты учитывали, что люди могут подвергаться маргинализации по гендерному признаку.

В связи с этим мы должны задавать себе следующие вопросы:

- Кто получает освещение в прессе?
- С какой точки зрения?
- Сквозь какую призму?
- Какие стереотипы в отношении людей отражает данный материал?
- Способствует ли данный материал укреплению гендерного равенства и равноправия в обществе или он подается под углом, поддерживающим традиционные установки и ценности?
- Рассматриваются ли проблемы мужчин и женщин отдельно от проблем всего общества?

#### См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

Женские организации могут обладать специфическими знаниями по гендерным вопросам и опытом в организации гендерного обучения, в связи с чем они могут предложить целые учебные модули для гендерного обучения сотрудников сектора безопасности, материалы и помощь с целью усовершенствования уже существующих учебных модулей, или разработать отдельные программы обучения по вопросам гендера и безопасности, особенно по темам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Помимо сотрудничества в деле организации гендерного обучения, ОГО, обладающие экспертными знаниями по гендерным вопросам, могут:

- Разрабатывать стандартные программы гендерного обучения для различных институтов сектора безопасности, такие, как программы для сотрудников полиции по борьбе с бытовым насилием, которые могут быть адаптированы преподавателями с учетом конкретных условий.
- Лоббировать принятие нормативных документов, предусматривающих обязательное комплексное гендерное обучение сотрудников сектора безопасности.
- Выступать за разработку руководств, наставлений и пособий в качестве практических справочников для сотрудников сектора безопасности и участвовать в их создании.
- Лоббировать учреждение должности эксперта по гендерным вопросам в составе институтов сектора безопасности, в задачу которого будет входить координация, реализация и мониторинг гендерного обучения<sup>26</sup>.

Результатом недавней дискуссии, проводившейся через Интернет с участием более 140 лиц, ответственных за формирование политики, и экспертов-практиков, стали 10 основных рекомендаций по гендерному обучению сотрудников сектора безопасности:

1. Обращаться к традиционным мужским ролям и нормам.
2. Использовать мужчин в качестве преподавателей по гендерным вопросам.
3. Уделить первостепенное внимание обучению старших руководителей и должностных лиц.
4. Включить гендер в регулярную программу обучения сотрудников сектора безопасности.
5. Включить обучение в состав более широкой стратегии систематического учета гендерной концепции.
6. Составить план действий или нормативный документ ведомства, включающий гендерное обучение.
7. Организовать предварительное обучение миротворцев перед отправкой в места дислокации.
8. Организовать взаимовыгодное сотрудничество между ОГО и институтами сектора безопасности.
9. Обеспечить использование языка, корректного с точки зрения гендерного равенства.
10. Выполнить долгосрочную оценку результатов и определить показатели<sup>29</sup>.

## Рамка 8

### Монголия: вопросы сексуального здоровья как компонент программы обучения военнослужащих<sup>25</sup>

Образованная в 1998 году НПО «Монгольская мечта» работает в области охраны репродуктивного здоровья, включая предупреждение ВИЧ/СПИД и других инфекций, передающихся половым путем (ИППП), и борьбу с ними. Деятельность «Монгольской мечты» была направлена на мужчин, в том числе на офицеров и солдат вооруженных сил Монголии. Руководство этой работой осуществлял координационный комитет «Монгольской мечты» по государственной политике в области здравоохранения, в состав которого входил и заместитель командующего ВС Монголии.

**Проблема:** Новобранцы вооруженных сил Монголии, особенно призываемые из сельской местности, почти или совсем ничего не знают о ВИЧ/СПИД и ИППП. Это привело к относительно высокому уровню распространения ИППП среди офицеров и солдат.

**Цель:** Получить поддержку со стороны Министерства обороны и ВС Монголии мероприятиям по повышению осведомленности офицеров и солдат в области ВИЧ/СПИД, ИППП и проблем репродуктивного здоровья.

**Ключевые заинтересованные субъекты:** Министерство обороны и штаб ВС Монголии.

**Основные заинтересованные субъекты:** Солдаты/офицеры и их половые партнеры.

**Подходы и средства коммуникации:** В Министерство обороны и в штаб ВС были направлены письма; проводились совещания с высокопоставленными должностными лицами; в сотрудничестве с высокопоставленными должностными лицами был разработан проект; прошел семинар с участием высокопоставленных должностных лиц; командиры и военврачи представили доклад о современной обстановке в плане распространения ИППП среди военнослужащих.

**Показатели успеха и устойчивости результатов:** Вопросы сексуального здоровья были включены в официальную программу обучения военнослужащих; вырос уровень осведомленности старших офицеров; выросла поддержка со стороны Министерства обороны; «Монгольская мечта» расширила базу своей деятельности.

## Рамка 9

Ресурсы для гендерного обучения<sup>27</sup>

Соответствующие учебные материалы можно найти в следующих сборниках пособий по гендерному обучению:

- **Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action** – пособие посвящено проблемам женщин в связи с вопросами безопасности, правосудия, государственного управления и гражданского общества, защиты уязвимых групп, и т.д. [http://www.huntalternatives.org/pages/87\\_inclusive\\_security\\_toolkit.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/87_inclusive_security_toolkit.cfm).
- **Toolkit for Working with Men and Boys to Prevent Gender-Based Violence** – пособие включает документированную информацию, анализ конкретных примеров, раздаточный материал и упражнения. <http://toolkit.endabuse.org>.
- **Toolkit to Combat Trafficking in Persons** – включает пособия, посвященные вопросам международного права, анализа, защиты, народного образования, мониторинга, итоговой оценки, и т.д. [http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf).
- **Gender Resource Package for Peacekeeping Operations** – содержит справочную информацию, характеристики основных гендерных проблем и практические пособия. <http://pbpu.unlb.org/pbps/library/GRP%20Full%20Version.pdf>.

### Полезные советы для ОГО, занятых обучением сотрудников сектора безопасности

- Провести проверку потребностей в обучении с целью выявления пробелов в текущей системе обучения и определения направлений для ее усовершенствования.
- Инициировать разработку стандартизованных модулей гендерного обучения новобранцев и действующих сотрудников полиции и военнослужащих или внести собственный вклад в эту работу.
- Создать реестр квалифицированных преподавателей из числа активистов гражданского общества данной страны, которые могут проводить гендерное обучение сотрудников сектора безопасности.
- Использовать возможности обучения для того, чтобы укрепить связи и партнерские отношения с должностными лицами государства, вооруженными силами и полицией.
- Не пытаться изобрести колесо, а использовать и совершенствовать для гендерного обучения уже разработанные учебные модули.

## 4.8. Женские организации

Участие женских организаций в мерах контроля со стороны гражданского общества важно для обеспечения всеобъемлющего и представительного участия в этом процессе всего населения. Нередко вопросы безопасности считаются исключительно мужской сферой. Тем не менее, как указано в разделе 3.3., женские организации часто выполняют чрезвычайно

важные функции, которые могли бы использоваться органами контроля с гораздо большим эффектом. Женские организации могут внести значительный вклад по различным направлениям процесса контроля уже в силу разнообразия своего состава и приоритетов:

- ОГО, работающие по гендерным вопросам, представляют собой источник экспертных знаний о различных видах проблем безопасности, с которыми сталкиваются мужчины и женщины.
- Нередко женские организации могут иметь доступ к различным группам населения, особенно к другим женщинам или маргинализированным группам, т.е. могут собирать информацию, которая в противном случае была бы упущена из виду.
- Женские организации могут способствовать учету тех или иных гендерных концепций в нормативных документах и практической деятельности сектора безопасности.
- Женские организации могут уделять особое внимание внедрению стандартов поведения и образа действий, направленных на искоренение серьезных нарушений в отношении женщин, таких, как изнасилование или сексуальные домогательства со стороны сотрудников сектора безопасности.

Вместе с тем, важно также признать, что женские организации не обязательно эффективно представляют потребности различных групп женщин и не всегда обладают специфическими экспертными знаниями по гендерным вопросам.

Не обеспечив полного вовлечения женских организаций в процессы контроля, гражданское общество не сможет воспользоваться всем объемом доступных ему экспертных зна-

## Рамка 10

## Национальный план действий Соединенного Королевства по реализации Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 и гендерное обучение военнослужащих

В марте 2006 года правительство Соединенного Королевства обнародовало национальный план действий по реализации Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325. В ходе работы над планом Межведомственная группа правительства по резолюции № 1325, в которую вошли представители Министерства иностранных дел и по делам Содружества, Министерства обороны и Министерства международного развития, провела консультации с базирующейся в Соединенном Королевстве сетью субъектов гражданского общества, работающих по проблемам женщин, мира и безопасности («Гендерное действие за мир и безопасность» или ГАПС).

ГАПС была создана в середине 2004 года как «Рабочая группа Соединенного Королевства по проблемам женщин, мира и безопасности» по инициативе правозащитной организации «International Alert» с целью повышения осведомленности по вопросам гендера и безопасности, а также для поддержки и мониторинга выполнения правительством Соединенного Королевства Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325. Официально ГАПС была учреждена в июне 2006 года и в настоящее время насчитывает 14 организаций-членов и частных лиц<sup>28</sup>. ГАПС получила возможность участвовать в определении приоритетов национального плана действий, а постоянные консультации с гражданским обществом вошли в перечень целей самого плана.

Гендерное обучение было определено как одна из основных задач и, сразу после обнародования плана, были предприняты меры по составлению схемы обеспечения гендерного обучения военнослужащих страны, а также по определению путей его усовершенствования. Кроме того ГАПС, ведущие члены парламента и Межведомственная группа правительства по резолюции № 1325 сформировали Объединенную парламентскую группу по Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 – одно из немногих объединений в стране, в рамках которых представители гражданского общества и государственные служащие могут работать бок о бок с парламентариями. По инициативе ГАПС была создана подгруппа по гендерному обучению, которая в настоящее время оказывает поддержку Министерству обороны по расширению программ гендерного обучения, а также по сбору информации и проведению исследований с целью оценки результатов гендерного обучения. Хотя эти данные еще не обнародованы, потенциально эта модель гендерного обучения может послужить ценным образцом для организации обучения военнослужащих в других странах.

## Рамка 11 Женские организации Ирака, России и Западной Африки за демократическую реформу сектора безопасности

Целью создания Союза комитетов солдатских матерей **России** было привлечение внимания к нарушениям прав человека в вооруженных силах страны и борьба за усовершенствование механизмов защиты и улучшение жизни и быта солдат, особенно в связи с войной в Чечне. Члены союза также инициировали общественные кампании против призывного принципа набора в вооруженные силы и за амнистии для солдат. В некоторых случаях организации удалось оказать влияние на военную политику России и добиться освобождения и защиты многих призывников<sup>30</sup>.

В постконфликтных ситуациях женские организации нередко созывают встречи на национальном уровне с целью определения своих основных приоритетов в области безопасности, политики, экономики и в социальной сфере. Например, в 2003 году на конференции в Вашингтоне (округ Колумбия) женщины из **Ирака**, в том числе представители организаций гражданского общества, министерств и сектора безопасности, определили ряд основных направлений, существенных для обеспечения их безопасности и успешного проведения РСБ в стране – таких, как повышение безопасности границ, увеличение личного состава полиции по всей стране, улучшение освещения улиц и обучение офицеров полиции и вооруженных сил по вопросам гендера и прав человека<sup>31</sup>. Подобная информация представляет собой ценный ресурс для лиц, ответственных за формирование политики, и для органов контроля; следует обеспечить, чтобы рекомендации женских организаций включались в официальные документы по анализу ситуации в области безопасности и принимались во внимание при принятии политических решений.

В рамках партнерства с Западноафриканской сетью за безопасность и демократическое правление и Фондом Фридриха Эберта, международная сеть «Женщины-миротворцы» (ВИПНЕТ) в **Западной Африке** разработала специальную методику для систематического учета гендерной концепции и, в особенности, проблем женщин в процессе реформирования сектора безопасности. Ожидается, что в рамках последующих мероприятий ВИПНЕТ организует обучение экспертов и женских групп по теме «Гендер и реформирование сектора безопасности»<sup>32</sup>.

ний или всеми наличествующими исходными точками для организации эффективного мониторинга и анализа. Вместе с тем, эффективность участия женских организаций в системе контроля над сектором безопасности зависит и от их собственного потенциала. Существует настоятельная необходимость повышения уровня «грамотности» гражданского общества, включая и женские организации, по вопросам безопасности. Повышение грамотности по вопросам безопасности можно организовать в форме специального обучения активисток женских организаций по следующим направлениям:

- Терминология, применяемая в рамках контроля над сектором безопасности, и основы теории.
- Нормативные документы сектора безопасности.
- Система международных нормативных документов и стандартов, связанных с вопросами гендера и безопасности, и методы их использования в агитационно-пропагандистской деятельности.
- Институты сектора безопасности, их полномочия и порядок принятия решений.
- Гендерные проблемы и РСБ/контроль.
- Анализ бюджета сектора безопасности с учетом гендерных аспектов.
- Анализ последствий учета гендерной специфики<sup>33</sup>.

Важно, чтобы женские организации или другие ОГО утвердили себя в качестве экспертов; это даст им возможность общаться с субъектами сектора безопасности со знанием дела. Если ОГО, работающие по гендерным проблемам, обладают потенциалом оказания технической помощи, они становятся ценными партнерами для органов контроля над сектором безопасности и для государственных институтов, планирующих реформу систем безопасности и правосудия. Аналогичным образом, существует и необходимость в повышении общей гендерной грамотности ОГО. Отсутствие внимания к гендерным аспектам означает, что такие ОГО вряд ли станут рассматривать гендерные измерения РСБ или будут располагать потенциалом и экспертными знаниями для интеграции гендера в деятельность гражданского общества в рамках существующих механизмов контроля (см. раздел 4.9 об ОГО, действующих с учетом гендерной специфики). Аналогичным образом, это может ограничить признание ими важности возможного вклада со стороны женских организаций в их работу.

Одним из способов достижения этой цели является организация форумов или коалиций, в рамках которых ОГО, во взаимодействии с соответствующими правительственными

ведомствами, разрабатывают меры повышения подотчетности и эффективности сектора безопасности в области решения гендерных проблем. В **Соединенном Королевстве** члены организации «Гендерное действие за мир и безопасность» предоставляют обучение и экспертные консультации министерству обороны страны, высшим учебным заведениям вооруженных сил/сухопутных войск и религиозным организациям. В нескольких районах **Сьерра-Леоне** местные и международные ОГО наладили эффективные партнерские отношения с должностными лицами районных медицинских служб, полицейских подразделений поддержки семьи и органов правосудия, в результате чего жертвы бытового насилия стали получать надлежащую медицинскую и психологическую помощь, а сами преступления расследуются, фиксируются и преследуются по закону<sup>34</sup>. Это может также способствовать созданию отношений прозрачности и доверия между ОГО и институтами сектора безопасности.

### Полезные советы: подключение женских организаций к участию в контроле над сектором безопасности

- Изучить неформальную деятельность женских организаций, связанную с обеспечением безопасности и (или) агитационно-пропагандистской работой с сектором безопасности, и включить ее в официальные механизмы контроля.
- Предоставить женским организациям обучение для повышения их грамотности по вопросам безопасности, что повысит эффективность их сотрудничества в этой области с гражданским обществом, правительством и другими заинтересованными субъектами.
- Создать механизмы для обеспечения связи между женскими организациями и соответствующими правительственными ведомствами для повышения их доступа к дискуссиям по политике безопасности и влияния на разработку такой политики.

## 4.9. Сети гражданского общества

В общем случае влияние ОГО намного выше, когда они выступают сообща. Сети обладают значительной силой благодаря численности входящих в них организаций и могут содействовать защите отдельных ОГО от злоупотреблений или политического давления. Одна из основных их функций – демонстрация поддержки реформ со стороны целого ряда различных групп общества.

**Рамка 12****Бугенвиль: установление партнерских отношений с институтами сектора безопасности с целью предупреждения насилия<sup>35</sup>**

Женские группы Бугенвиля (Папуа Новая Гвинея) сыграли важную роль в прекращении конфликта – как непосредственно, в ходе переговоров с противоборствующими сторонами, так и оказывая поддержку реинтеграции бывших комбатантов и мерам просвещения в духе укрепления мира в своих общинах. В частности, они установили особые отношения с сектором безопасности в рамках реализации ряда инициатив:

- Женщины организовали обучение бывших мужчин-комбатантов и разъяснительные кампании по вопросам прав женщин. Непосредственным результатом этой деятельности стало снижение уровня бытового насилия, совершаемого этими мужчинами.
- Женские группы привлекли мужчин, предоставив им соответствующее обучение, в качестве преподавателей по правам женщин, ВИЧ/СПИД и методам разрешения конфликтов, которые проводили занятия с бывшими комбатантами в школах и деревнях.
- Агентство Леитаны Нехан по улучшению положения женщин предоставляет гендерное обучение новобранцам-полицейским в сотрудничестве с органами полиции, а также проводит в различных общинах семинары по повышению осведомленности населения, задача которых – разъяснить негативные последствия насилия в отношении женщин и детей.

Это стало очевидным, когда в мае 2000 г. 11 организаций создали «НПО Рабочая группа по проблемам женщин, мира и безопасности» с целью содействия принятия Советом Безопасности ООН Резолюции №1325 о женщинах, мире и безопасности. Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 была единогласно принята 31 октября 2000 г. С тех пор «НПО Рабочая группа» сместила акцент в своей деятельности на поддержку реализации Резолюции Совета Безопасности ООН №1325, на укрепление гендерной концепции и на соблюдение прав человека во всех инициативах ООН и государств-членов по обеспечению мира и безопасности, предупреждению и ликвидации конфликтов и по установлению мира.

Во многих странах ОГО может быть трудно добиться непосредственного участия в решении вопросов безопасности и правосудия и в разработке политики безопасности на национальном уровне по причине закрытости или даже враждебности существующей политической обстановки. Участие в дискуссиях и механизмах, связанных с проблемами безопасности, на региональном уровне может стать надежным средством оказания давления на лиц, ответственных за формирование политики национального уровня. Обычно отдельные ОГО вызывают больше доверия, если они состоят в региональных или международных сетях или имеют международных партнеров. Такая поддержка может сыграть роль рычага для оказания взаимодействия с национальным правительством по вопросам формирования политики безопасности.

Построение таких сетей возможно путем проведения диалога на национальном, региональном или международном уровне. Участие широкого ряда заинтересованных субъектов в серии семинаров может способствовать выработке большего понимания вопросов, связанных с той или иной политикой в области безопасности. Кроме того, появляется возможность создания сети субъектов, заинтересованных в оказании поддержки прогрессивным переменам. В связи с тем, что политика национальной безопасности стремится учесть потребности всего общества в целом, и, особенно, когда речь идет о проблеме гендера, легитимность сети ОГО будет возрастать прямо пропорционально наличию следующих факторов:

- Многообразие групп/организаций, входящих в данную сеть. Следует вести целенаправленный поиск таких групп и предлагать им сотрудничество.
- Создание общей системы принципов для данной сети во избежание дублирования отдельных направлений деятельности ее участников.
- В качестве стратегического руководства сеть предлагает специализированную информацию о принципах деятельности сектора безопасности, о процессах принятия политических решений и гендерной концепции.
- Наличие у участников сети специализированных знаний, которыми не располагают лица, ответственные за формирование политики.

- Наличие в сети экспертов и лиц, которые пользуются у лиц, ответственных за формирование политики большим авторитетом.

**4.10. ОГО и учет гендерной специфики**

ОГО, которые участвуют в осуществлении контроля над сектором безопасности, также обязаны пересмотреть свою внутреннюю политику и практику в соответствии с требованиями концепции гендерного равенства. Эта мера обязательна, поскольку она гарантирует полноценную репрезентативность состава ОГО, соответствие ее деятельности принципам соучастия, а также способствует повышению общей результативности деятельности организации.

Вместе с тем, большинству организаций не удается обеспечить гендерный баланс с точки зрения состава своих сотрудников, а их сотрудники могут не иметь надлежащих навыков и способностей для эффективной интеграции гендера в свою деятельность. В целях исправления этой ситуации следует предпринять меры для принятия нормативных документов в области набора кадров, повышения их по службе и кадровой политики с соблюдением принципов гендерного равенства. Следует также предусмотреть специальные механизмы для предупреждения дискриминации или сексуальных домогательств на рабочем месте. Одним из способов обеспечения соблюдения этих стандартов может быть принятие внутренних кодексов поведения, нормативных документов и руководящих принципов (см. рамку 13). Включение связанных с гендером критериев в число показателей оценки качества работы может также помочь повысить ответственность отдельных сотрудников за учет гендера в своей работе. ОГО, осуществляющие контроль над сектором безопасности, могли бы усилить предпринимаемые меры по привлечению, набору и удержанию женского персонала за счет улучшения методов набора и соблюдения баланса между работой и личной жизнью.

Важно также обеспечить систематический учет гендера во всех ведомственных нормативных документах и программах ОГО, работающих в области проблем безопасности. Важнейшими условиями для этого является достаточное финансирование связанных с гендером мероприятий и наличие в организации соответствующих экспертных знаний и потенциала. Следует также предоставить специальное обучение всем сотрудникам с тем, чтобы они обладали достаточным техническим потенциалом и экспертными знаниями для выполнения работы, связанной с гендерной спецификой. Еще одним важным способом, позволяющим определить пути усиления систематического учета гендерной концепции, является проведение внутреннего гендерного аудита и выявление направлений, требующих усовершенствования<sup>36</sup>.

**Полезные советы для ОГО: как улучшить учет гендерной специфики**

- Разработать комплексные нормативные документы по гендеру и обеспечению равных возможностей, которые охватывали бы вопросы управления персоналом, требования по надлежащему выполнению профессиональных обязанностей, а также проблемы сексуальных преследований и дискриминации, включая кодекс поведения.
- Провести оценку должностных инструкций и требований на предмет признаков дискриминации в отношении женщин или мужчин.
- Предоставить гендерное обучение всем сотрудникам и волонтерам.
- Провести внутренний гендерный аудит на предмет оценки потенциала организации.
- Донорские организации, поддерживающие участие ОГО в осуществлении контроля над сектором безопасности, могут потребовать от ОГО учета гендерной специфики.

## 5 Интеграция гендера в систему контроля со стороны гражданского общества в конкретных условиях

Единой модели контроля над сектором безопасности не существует, поскольку этот процесс должен происходить на разных уровнях; кроме того, он различается в зависимости от региона и конкретных условий.

### 5.1. Постконфликтные страны

Во время конфликта женщины и девушки подвергаются особой опасности в виду повышенного уровня сексуальных надругательств и НГП. Эта уязвимость может сохраниться (и нередко сохраняется) и после завершения конфликта. Не исключено, что сотрудники сектора безопасности совершали вопиющие нарушения прав человека и могут продолжать это делать и в мирное время. Кроме того, деятельность государ-

ственных служб безопасности и системы правосудия могла полностью нарушиться в некоторых районах, или же эти службы могли утратить легитимность в виду той роли, которую они играли в ходе конфликта.

Как показывает практика, нередко во время и после конфликта гендерные роли и гендерные отношения также меняются, что может предоставить удобную возможность для внедрения перемен. Например, после окончания конфликта и выборов первой в истории Африки женщины-президента, **Либерия** приняла жесткое новое законодательство в форме «закона против изнасилований», который вступил в силу в феврале 2006 года. Женские организации, такие, как Ассоциация женщин-юристов Либерии, сыграли важную роль в подготовке нового закона и в повышении осведомленности о нем в местных общинах по всей Либерии<sup>38</sup>. Однако, с другой стороны, такие перемены гендерных ролей и отношений после окончания конфликта также могут стать причиной возникновения новых угроз, снижения возможностей борьбы с уже существующими опасностями или понижения традиционных ролей<sup>39</sup>.

Кроме того, законы, структуры и механизмы для защиты женщин и девушек от различных угроз безопасности существуют или действуют надлежащим образом в весьма редких случаях, что обедняет доступные им ресурсы для обеспечения собственной защиты. Потенциал государственных институтов нередко столь незначителен, что, даже при наличии политической воли, обеспечить предоставление услуг безопасности и правосудия невозможно в виду отсутствия необходимых технических, финансовых или людских ресурсов. Вместе с тем, несмотря на проблемы, стоящие на пути реализации РСБ в постконфликтный период, важно помнить, что такая реформа предоставляет возможность содействовать повышению уровня гендерного равенства и представительства женщин в структурах и процессах сектора безопасности.

Во время конфликта ОГО могли утратить единую структуру или влияние, в результате чего у них может и не быть той области воздействия, легитимности или потенциала, которые необходимы для эффективной реализации ими функций контроля. В других случаях сотрудничество между ОГО в постконфликтный период может возрасти, так как основными причинами обеспокоенности многих организаций в этот период становятся продолжение ситуации нестабильности и

**Рамка 13**

**Гендерная политика организации «Оксфам»<sup>37</sup>**

Организация «Оксфам» добилась заметных успехов в разработке собственного подхода к систематическому учету гендерной концепции в рамках своей деятельности, а также во внутренних правилах организации. В дополнение к нормативному документу «О равных возможностях и многообразии», «Оксфам» разработала нормативный документ по гендеру, предусматривающий определенные обязательства со стороны самой организации и ее сотрудников. Этот документ обеспечивает подотчетность, прозрачность деятельности организации, равное представительство полов в ее кадровом составе, а также может служить мерилем для определения степени успеха организации в систематическом учете гендерной концепции в своей деятельности. Хотя «Оксфам» не занимается конкретно вопросами безопасности, эти методы могли бы перенять и ОГО, осуществляющие контроль над сектором безопасности. Вот некоторые положения нормативного документа по гендерной политике «Оксфам»:

- Руководители должны поощрять обмен знаниями и передовым опытом в области гендерного равенства между группами и форумами внутри всей организации. Сотрудникам и волонтерам организации также должно предоставляться гендерное обучение.
- Во всей нашей деятельности мы должны демонстрировать приверженность идее гендерного равенства путем выбора надлежащих коллективных и индивидуальных ориентиров, а также путем выделения достаточного количества сотрудников и ресурсов для реализации политики гендерного равенства.
- Руководители всех подразделений должны установить поддающиеся измерению ориентиры и меры по реализации данной политики в области гендерного равенства и доложить об этом; а наши системы руководства, финансов и управления персоналом должны содействовать нашей работе по обеспечению гендерного равенства и вносить в нее свой вклад.
- В числе критериев для набора и продвижения по службе сотрудников и волонтеров должна быть их осведомленность в области гендера и понимание гендерных проблем.
- Внутри организации мы должны придерживаться таких методов работы, которые учитывают интересы семей сотрудников и позволяют мужчинам и женщинам полноценно работать и жить полноценной семейной жизнью.

## Рамка 14

Бюро по связям с НПО: возможная исходная точка для внедрения гендера<sup>41</sup>

Правительства многих стран Восточной и Центральной Европы, а также стран Балтии учредили бюро по связям с НПО, принципы работы которых различны:

- Хорватия, Чешская Республика, Польша, Словакия, Словения: функции бюро выполняют официальная структура и консультативный орган с представительным составом, которые действуют на основах партнерства, предусмотренного законом, декретом или уставом.
- Венгрия, Румыния: за сотрудничество между НПО и правительством отвечают государственные структуры без участия консультативного органа.
- Эстония, Латвия: функции связи с НПО выполняют существующие министерства в дополнение к остальным своим обязанностям, включая местное и региональное управление.
- Литва: за координацию сотрудничества с НПО отвечают различные министерства – каждое в пределах своих полномочий.

Общая идея бюро по связям с НПО во всех перечисленных странах заключается в необходимости расширения взаимодействия между гражданским обществом и правительством. Бюро по связям с НПО не учреждаются специально для работы с сектором безопасности или по гендерным вопросам. Вместе с тем, они могут стать важными исходными точками, через которые НПО могут высказывать свое мнение по этим вопросам и доводить до ключевых должностных лиц правительства идею о необходимости решения гендерных проблем в политике и практике сектора безопасности. Использование существующих механизмов, таких, как указанные бюро по связям с НПО, является важным компонентом развития потенциала для интеграции гендера в систему контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества, поскольку создание новых органов может потребовать значительных затрат времени и ресурсов.

необходимость реформирования армии и полиции, что подталкивает их совместной работе.

### Интеграция гендерных аспектов: возможности и полезные советы

- Известно, что НПП используется в качестве стратегии во время конфликта, а сразу после окончания конфликта число случаев НПП чаще всего увеличивается. В этот период существенное значение приобретает контроль над тем, как сотрудники сектора безопасности решают проблему НПП в своей повседневной работе, а также мониторинг сотрудников полиции и военнослужащих на предмет их участия в совершении таких преступлений.
- Там, где это применимо, следует включать связанные с гендерными проблемами рекомендации, предложенные в ходе консультаций местного или общенационального уровня, в более широкие меры агитации и пропаганды в области проблем безопасности.
- Следует содействовать проведению общественных дискуссий на общенациональном и общинном уровне; это позволит обеспечить, чтобы в процессе реформирования или восстановления субъектов сектора безопасности гендерные вопросы стояли во главе угла с самого начала, а не включались в виде дополнений уже на этапе консолидации результатов реформ.
- Следует выявлять любые неформальные и традиционные структуры, которые дают женщинам возможность оказывать влияние на политиков и (или) членов общины. При наличии такой возможности, следует искать пути для укрепления этих структур.
- Следует работать с не предусмотренными законом структурами, которые могут обеспечить определенный контроль над предоставлением услуг правосудия в ситуациях, когда государственные институты на это не способны – особенно при поддержке обвинений в насилии в отношении женщин.
- Осуществить гендерный анализ процесса РСБ и широко распространить его результаты и рекомендации через СМИ и среди должностных лиц правительств и организаций-доноров, для которых предназначена эта информация.

## 5.2. Переходные и развивающиеся страны

Условия, существующие в переходных и развивающихся странах, отличаются разительным образом с точки зрения имеющегося у этих стран социально-экономического, техни-

ческого и людского потенциала. Переход к демократии – длительный процесс, причем не обязательно в равной степени благотворно влияющий на всех граждан данной страны. Хотя в целом рост экономики обычно повышается, в краткосрочный период неравенство между людьми может стать более выраженным, а женщины в особенности могут столкнуться с повышением риска стать жертвами НПП, торговли людьми или эксплуатации в сексуальной индустрии<sup>40</sup>.

Как в развивающихся, так и в переходных странах все большее значение в предоставлении услуг безопасности приобретают частные охранные фирмы, которые по своей сути являются негосударственными предприятиями, даже если их деятельность регулируется законодательством, принятым парламентом. В связи с этим следует, чтобы они стали объектом контроля со стороны ОГО.

В некоторых переходных странах может быть огромный выбор хорошо образованных кандидатов для приема в вооруженные силы, полицию и государственные институты. В то же время эти институты могут не иметь системы демократической подотчетности и прозрачных структур и процедур управления. К политическим проблемам, стоящим на пути контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества, относятся: наследие авторитарного режима, мощное сопротивление переменам со стороны бюрократии и нередко напряженные отношения между государственными институтами и ОГО. Эти условия оказывают прямое влияние на способность ОГО осуществлять контроль над субъектами сектора безопасности, а также на возможность диалога между гражданским обществом и государственными институтами по общим проблемам безопасности.

Серьезной проблемой, особенно в развивающихся, но также и во многих переходных и постконфликтных странах, остается наращивание потенциала ОГО. Как стало очевидно после нескольких десятилетий оказания помощи развитию в Африке, одной из основных причин неудач в достижении целей развития является отсутствие местных квалифицированных кадров. Вмешательства в РСБ под руководством организаций-доноров могут наталкиваться на сопротивление в виду того, что предпочтение отдается национальным мероприятиям. Переходные страны обычно также сопротивляются внешнему давлению в пользу реформ, хотя для некоторых из них перспектива вступления в ЕС и НАТО может служить серьезным стимулом для проведения реформ. И развивающиеся, и переходные страны могут поддерживать чрезмерную численность вооруженных сил, выполняющих широкие функции по обеспечению внутренней безопасности. Это может иметь



целый ряд связанных с безопасностью последствий для мужчин и женщин, а также отрицательно сказываться на возможностях обеспечения устойчивого социально-экономического развития.

Как и в постконфликтных странах, во многих развивающихся странах серьезными структурами обеспечения безопасности и правосудия могут быть негосударственные субъекты, деятельность которых в этой области пересекается с деятельностью официальных государственных систем. К ним относятся традиционные суды, не предусмотренные законом службы и подразделения местной самообороны. ОГО, действующие на местном уровне, могут играть значительную роль в области контроля над их деятельностью и в пропаганде методов включения этих структур в национальные процессы РСБ и в программы международной помощи. В частности, следует обращать особое внимание на то, как такие структуры реализуют свои полномочия, как они предоставляют свои услуги и какова их легитимность (с точки зрения как мужчин, так и женщин) в качестве механизмов ненасильственного разрешения конфликтов. Эти меры тем более необходимы, что многие развивающиеся страны не в состоянии оказывать финансовую поддержку значительному числу сотрудников системы правосудия, таким, как дипломированные юристы. Кроме того, численность полиции в некоторых районах может быть ограниченной в связи с ограниченностью ресурсов или в связи с высоким уровнем опасности на местах.

**Интеграция гендерных аспектов: возможности и полезные советы**

- Если соответствующие механизмы еще не установлены, следует добиваться возможностей взаимодействия с государственными институтами с целью доведения до их сведения информации о факторах опасности для населения; такими механизмами могут быть бюро по связи с НПО (см. рамку 14). Обеспечить, чтобы уделялось особое внимание гендерным аспектам, и чтобы в работе бюро по связи с НПО принимали участие и женские организации.
- Следует, чтобы внешние субъекты оказывали поддержку не только развитию институтов сектора безопасности, но и наращиванию потенциала ОГО, включая женские организации.

- Следует, чтобы ОГО оценивали степень обеспечения безопасности и правосудия такими неправительственными субъектами, как вожди и частные охранные фирмы, их легитимность с точки зрения осуществления этих функций, а также качество предоставляемых ими услуг. Следует, чтобы методика сбора информации обеспечивала учет гендерных аспектов.
- Если это целесообразно и необходимо, следует вести агитацию за сокращение численности вооруженных сил, а также поставить вопрос о ключевых гендерных проблемах, который мог бы способствовать расширению дискуссий по вопросам безопасности в ходе этого процесса.

**5.3. Развитые страны**

В развитых странах с демократической формой правления ОГО также могут играть важную роль в осуществлении контроля, особенно в отношении гендерных проблем. Они могут это сделать, принимая участие в дискуссии о том, что именно следует относить к сфере национальной безопасности; каким образом обеспечиваются безопасность и правосудие для мужчин и для женщин; а также выступая за повышение равноправия представителей мужчин и женщин в кадровом составе институтов сектора безопасности. В некоторых случаях может быть даже целесообразно обратить особое внимание на то, как чрезмерные военные расходы сказываются на благополучии других секторов, таких, как здравоохранение и образование, имеющих существенное значение для безопасности человека.

Меры по включению гендера в стратегии перестройки сил безопасности или в институциональную реформу могут способствовать не только обеспечению равенства мужчин и женщин в процессе разработки и реализации политики. Они могут существенно расширить дискуссию о сути концепции национальной безопасности и вывести эту дискуссию за пределы правительства и (или) совета национальной безопасности. В качестве соответствующего примера, достойного подражания, можно привести историю разработки в Южной Африке «Белой книги по обороне» и других нормативных документов в области безопасности. Представители ОГО были важными участниками этого процесса в качестве экспертов по вопросам обороны и гендерным проблемам.

**Рамка 15 РСБ в Южной Африке: систематический учет гендера в процессе перехода от режима апартеида к демократии<sup>42</sup>**

История перехода Южной Африки к демократии – хороший пример того, как благоприятная политическая обстановка и создание сетей/организаций среди женщин-представительниц всего политического спектра, а также внутри самих сил безопасности может привести к широкому и всеобъемлющему процессу реформирования сил обороны. К основным выводам, сделанным из этого процесса и оказавшим непосредственное влияние на систему формирования политики, относятся следующие:

1. Южная Африка не ограничилась простыми реформами с целью преобразования сектора безопасности; были приняты меры для проведения консультаций с общественностью по поводу роли сектора безопасности, а безопасность и развитие человека были поставлены во главу угла системы национальной безопасности.
2. Основную роль в формировании концепции и оформлении процесса, в результате которого одним из приоритетов государства стало обеспечение безопасности людей, сыграли женщины, представлявшие различные политические взгляды, культурные ценности и все расы.
3. На участие в переговорах, по итогам которых состоялись выборы 1994 года, были мобилизованы женщины, представлявшие весь политический спектр страны и составившие 50% всех участников переговоров; женщины получили 28% мест в парламенте. Они продолжают содействовать участию общественности в формировании политики страны и остаются самыми последовательными сторонниками идеи обеспечения безопасности человека.
4. В рядах сил безопасности все более растет признание того, что женщины:
  - a. Вносят критически важную точку зрения в процесс планирования и реализации программ.
  - b. Оказывают положительное воздействие на сотрудников сил безопасности.
  - c. Имеют особое значение для процесса построения мира и безопасности.
5. Без изменения ведомственной культуры преобразование сектора безопасности останется неполным. К основным показателям успешных преобразований относится искоренение дискриминации по гендерному и расовому признаку.

См. «Гендер и формирование политики национальной безопасности»

В зависимости от того, кого они представляют, ОГО занимают особенно выгодное положение с той точки зрения, что они могут ввести в дебаты по вопросам национальной безопасности факты из повседневной жизни людей, что делает их важными проводниками информации для лиц, принимающих решения. Кроме того, они могут служить рупором для передачи точек зрения женщин, которых слишком часто вытесняют из официальных дискуссий на тему о политике сектора безопасности. Наконец, следует указать, что донорские организации из развитых стран находятся в первых рядах тех, кто предлагает и предоставляет консультации и технические экспертные знания странам, осуществляющим РСБ. Им принадлежит одна из основных ролей в обеспечении включения (и ответственность за включение) гендерных аспектов контроля со стороны гражданского общества в программы этих стран. Международные НПО также могут играть определенную роль в предоставлении помощи по формированию системы контроля над сектором безопасности и политики донорских организаций в области РСБ.

#### **Интеграция гендерных аспектов: возможности и полезные советы**

- Добиваться расширения дискуссии о сути понятия «национальная безопасность», и особенно включения в нее темы НПП.
- Держать руку на пульсе и быть готовыми к действию в случае начала пересмотра нормативных документов (включая нормативные документы в области национальной безопасности) и публичного обсуждения этого процесса.
- Проводить мониторинг деятельности донорских организаций и держать с ними связь для того, чтобы убедиться, что оказываемая ими поддержка РСБ осуществляется с учетом гендерных аспектов и предусматривает обязательный контроль со стороны гражданского общества.
- Предоставлять услуги по наращиванию потенциала и иные виды поддержки ОГО, включая женские организации, в странах с другим уровнем развития, которые стремятся создать собственные возможности контроля над сектором безопасности.
- Использовать существующие механизмы запроса информации у сектора безопасности в целях содействия эффективности контроля.

## 6 Основные рекомендации

### Для донорских, международных и региональных организаций:

- 1. Оказывать поддержку созданию органов контроля над сектором безопасности с участием гражданского общества:** При оказании поддержки РСБ важно обеспечить участие в органах контроля организаций гражданского общества, таких, как женские организации. Следует обеспечить, чтобы связанные с РСБ политика и практические методы опирались на местную инициативу и механизмы участия гражданского общества.
- 2. Оказывать поддержку программам обучения ОГО по вопросам гендера и сектора безопасности:** Предоставление обучения не только по проблемам гендера, но и по вопросам сектора безопасности – важная мера, которая способствует развитию у ОГО необходимой экспертной базы, повышает эффективность их участия в системе контроля над сектором безопасности, а также всеобъемлющий характер и легитимность этой деятельности. Следует также обеспечить предоставление гендерного обучения сотрудникам донорских организаций и другим лицам, ответственным за принятие решений, которые работают над нормативными документами в области безопасности.

### Для организаций гражданского общества:

- 3. Приобрести экспертные знания по вопросам сектора безопасности:** Убедитесь, что у вас есть понимание потребностей и приоритетов в области безопасности, которые характерны для различных групп мужчин, женщин, девушек и юношей на местном, национальном и региональном уровне. Развивайте компетентность своей организации в области нормативных документов, структур и программ сектора национальной безопасности, включая овладение профессиональным языком субъектов сектора безопасности.
- 4. Войдите в состав местных, национальных или региональных органов, осуществляющих мониторинг сектора безопасности, или поддерживайте сотрудничество с ними:** ОГО, в том числе женские организации, могут добиваться включения в состав органов мониторинга сектора безопасности, а также содействовать включению гендерных аспектов в их повестку дня.
- 5. Поддерживать сотрудничество с женскими организациями:** ОГО могут усилить контроль над сектором безопасности с учетом гендерной специфики, вступив в партнерские отношения с женскими организациями местного, национального и международного уровня.
- 6. Выступать за учет гендерной концепции в нормативных документах и программах сектора безопасности:** ОГО могут взять на себя активную роль, выступая (в рамках пропагандистских кампаний или лоббистской деятельности) за внедрение таких нормативных документов и практических методов, которые способствуют увеличению количества женщин на всех должностях и во всех званиях, усиливают систематический учет гендера и снижают уровень насилия на гендерной почве.
- 7. Повышать осведомленность общественности в области гендера и проблем сектора безопасности:** Кампании по повышению осведомленности общественности, в том числе в средствах массовой информации, можно посвящать таким темам, как: борьба с гендерными стереотипами и стимулирование набора женщин на службу в институты сектора безопасности; доступ к правосудию; механизмы представления в полицию информации о случаях НПП.
- 8. Проводить гендерный аудит какой-либо организации сектора безопасности или процесса РСБ:** ОГО могут осуществлять аудит или анализ деятельности институтов сектора безопасности на предмет обеспечения учета ими гендерной специфики.
- 9. Документально фиксировать проявления насилия в отношении женщин, мужчин, юношей и девушек:** ОГО могут играть чрезвычайно важную роль в системе контроля над сектором безопасности, исследуя ситуацию в плане проявлений насилия на гендерной почве и документально фиксировать случаи НПП со стороны сотрудников сектора безопасности. Впоследствии эту информацию можно использовать в кампаниях по повышению осведомленности общественности и в пропагандистской деятельности.
- 10. Осуществлять мониторинг бюджета сил безопасности и обороны:** Гендерный анализ бюджета, расходов и государственных закупок в интересах сил безопасности и обороны на национальном уровне или на уровне ведомств может способствовать усилению их прозрачности и подотчетности.
- 11. Создавать сети ОГО:** Формальное сотрудничество с другими ОГО, включая женские организации, может способствовать формированию общей платформы по вопросам контроля над сектором безопасности, а также усилить инициативы по повышению осведомленности общественности и проведению агитационно-пропагандистской деятельности.
- 12. Выстраивать и укреплять сотрудничество между ОГО и институтами сектора безопасности:** Организовать собрание мужчин и женщин из числа военнослужащих, сотрудников полиции и других институтов сектора безопасности, а также представителей ОГО, проявляющих интерес в работе по гендерным проблемам. Выработать с ними общую программу и стратегии, направленные на укрепление подхода к интеграции гендерных аспектов. Предоставлять сотрудникам сектора безопасности программы гендерного обучения.
- 13. Содействовать интеграции гендерных аспектов:** ОГО могут повысить свой потенциал в плане осуществления контроля с учетом гендерной специфики, а также искоренить у себя дискриминацию на рабочем месте за счет обеспечения гендерного обучения внутри организации, принятия нормативных документов против сексуальных домогательств или кодексов поведения, а также принимаемая меры для обеспечения гендерной сбалансированности состава сотрудников.

## 7 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

International Alert – [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (Глобальная сеть по содействию реформам сектора безопасности) - [www.ssrnetwork.net/topic\\_guides/civil\\_soci.php](http://www.ssrnetwork.net/topic_guides/civil_soci.php)

ЮНИФЕМ - [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

Women's International League for Peace and Freedom (Женщины за мир) - [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)

### Практические руководства и пособия

**Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists.** Amsterdam, Amnesty International, 2002.

**Understanding Policing: A resource for human rights activists.** Amsterdam, Amnesty International, 2006. URL: [http://www.amnesty.nl/bibliotheek\\_vervolg/police\\_and\\_human\\_rights#artikel11338](http://www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/police_and_human_rights#artikel11338).

Bauer J. and Hélie A. **Documenting Women's Rights Violations by Non-State Actors: Activist Strategies from Muslim Communities.** Montreal and London, Rights & Democracy and Women Living under Muslim Laws, 2006. URL: [http://www.peacewomen.org/resources/Human\\_Rights/nonstateactors\\_violations.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/Human_Rights/nonstateactors_violations.pdf).

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. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

**Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action.** International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004. URL: [http://www.huntalternatives.org/pages/87\\_inclusive\\_security\\_toolkit.cfm](http://www.huntalternatives.org/pages/87_inclusive_security_toolkit.cfm)

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

**Gender Resource Package for Peacekeeping Operations.** New York, UN Department of Peacekeeping Operations, 2004.

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325).** Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006. На английском и испанском языках. URL: <http://www.un-instraw.org/en/publications/gender-peace-and-security/securing-equality-engendering-peace-a-guide-to-policy-and-planning-on-women-peace-and-security/download.html>.

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Anderlini S.N. **Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women.** Washington, DC, Hunt Alternatives Fund, 2004. URL: [http://www.huntalternatives.org/download/9\\_negotiating\\_the\\_transition\\_to\\_democracy\\_and\\_reforming\\_the\\_security\\_sector\\_the\\_vital\\_contributions\\_of\\_south\\_african\\_women.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/9_negotiating_the_transition_to_democracy_and_reforming_the_security_sector_the_vital_contributions_of_south_african_women.pdf).

Ball N. Civil Society, Good Governance and the Security Sector. – In: Caparini M., Fluri P. and Molnar F. **Civil Society and the Security Sector, Concepts and Practices in New Democracies.** Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.

Caparini M. **Civil society and democratic oversight of the security sector: a preliminary investigation.** Working Paper No. 132, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004. URL: [http://www.dcaf.ch/civsoc/proj\\_governance.pdf](http://www.dcaf.ch/civsoc/proj_governance.pdf).

Caparini M., Fluri P. and Molnar F. **Civil Society and the Security Sector, Concepts and Practices in New Democracies.** Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006. URL: [http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/CivSoc/bm\\_caparini\\_civsoc.cfm](http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/CivSoc/bm_caparini_civsoc.cfm).

Nathan L. **Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors.** London, DFID, 2006. URL: <http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReform.pdf>.

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. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

Wassenaar N. **Incorporating gender into your NGO.** Networklearning.org, 2006.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Ball N. Civil Society, Good Governance and the Security Sector. – In: Caparini M., Fluri P. and Molnar F. Civil Society and the Security Sector, Concepts and Practices in New Democracies. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.
- 2 Излагается по: Jones S. and Williams G. A Common Language for Managing Official Development Assistance: A Glossary of ODA Terms. Oxford, Oxford Policy Management, 2002.
- 3 Caparini M. Civil society and democratic oversight of the security sector: a preliminary investigation. Working Paper No. 132, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004, pp. 7-8
- 4 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.
- 5 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, pp 20-21; Hänggi H. Making Sense of Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Challenges of Security Sector Governance. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.
- 6 Nathan L. Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors. London, DFID, 2006.
- 7 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 8 OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч., p. 224.
- 9 Nathan L. Указ. соч., p. 6.
- 10 Understanding and Supporting Security Sector Reform. London, Department for International Development.
- 11 Подробный анализ вопросов местной инициативы при проведении РСБ см. в работе Nathan L. Указ. соч.
- 12 Farr V. Voices from the Margins: A Response to Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries. – In: McCartney C., Fischer M. and Wils O. Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation. Berghof Handbook Dialogue Series No. 2. Berlin, Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, 2004.
- 13 Caparini M. Указ. соч., p. 58.
- 14 femTALK E'News 11/2003. URL: <http://www.peacewomen.org/news/Fiji/Nov03/femTALKenews.html>.
- 15 Более подробную информацию о деятельности ЛИКАДХО можно найти по адресу: <http://www.licadho.org/reports.php#r-112>.
- 16 Извлечение из: Gender Checklist for Liberia. URL: <http://www.peacewomen.org/resources/1325/LiberiaGenderChecklist.html>.
- 17 Более подробную информацию о разработке показателей учета гендерной специфики см. в: Moser A. Gender and Indicators: Overview Report. Sussex, BRIDGE/IDS, 2007. <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/IndicatorsORfinal.pdf>.
- 18 Излагается по: Framework for the integration of women in APEC. [http://www.apec.org/apec/apec\\_groups/som\\_committee\\_on\\_economic/som\\_special\\_task\\_groups/gender\\_focal\\_point\\_network/MediaLibDownload.v1.html?url=/etc/media/lib/apec\\_media\\_library/downloads/taskforce/aggi/pubs/2002.Par.0003.File.v1.1](http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_committee_on_economic/som_special_task_groups/gender_focal_point_network/MediaLibDownload.v1.html?url=/etc/media/lib/apec_media_library/downloads/taskforce/aggi/pubs/2002.Par.0003.File.v1.1)
- 19 Moser C. Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi. London, Overseas Development Institute, 2005.
- 20 Hofbauer Balmori H. Gender and Budgets: Overview Report. BRIDGE Cutting Edge Pack. Brighton, Institute of Development Studies, 2003, pp. 17-20.
- 21 The White Ribbon Campaign. URL: [http://www.whiteribbon.ca/about\\_us](http://www.whiteribbon.ca/about_us).
- 22 Излагается по: Until the Violence Stops: Advocacy Toolkit. Brussels, 18-19 April 2005, pp. 12-13. URL: <http://www.vdayeurope.org/newsletters/advocacydoc.pdf>.
- 23 Participation and access of women to the media and their impact on and use as an instrument for the advancement and empowerment of women. Online Discussion. UN Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women, 26 August-27 September 2002. URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/media2002/online.html>.
- 24 Williams T. Gender for Journalists: Online Training Toolkit. London, Commonwealth Press Union.
- 25 Цитируется по: Albrecht P. Advocacy. – 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.
- 26 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.
- 27 Там же.
- 28 В состав ГАПС входят следующие организации: «International Alert», «Womankind Worldwide», «UNIFEM UK», «UNA-UK», «Women's International League for Peace and Freedom», «International Rescue Committee», «Serene Communications Limited», «Widows for Peace through Democracy», «Northern Ireland Women's European Platform», «Shevolution», «Eyecatcher Associates» и «Project Parity», а также ряд независимых консультантов, работающих по смежным вопросам.
- 29 How to make gender training for security personnel more effective: Top 10 conclusions of an expert-group discussion. ODIHR, UN-INSTRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- 30 Излагается по: История Союза Комитетов Солдатских Матерей России. URL: <http://www.ucsmr.ru/ucsmr/history.htm>.
- 31 Building a New Iraq: Women's Role in Reconstruction. Woodrow Wilson International Center for Scholars/Women Waging Peace, 2003. URL: [http://www.huntalternatives.org/download/20\\_building\\_a\\_new\\_iraq\\_women\\_s\\_role\\_in\\_reconstruction.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/20_building_a_new_iraq_women_s_role_in_reconstruction.pdf).
- 32 Women in Peacebuilding Program. URL: <http://www.wanep.org/programs/wipnet.html>.
- 33 Valasek K. Указ. соч.
- 34 Barnes K. An assessment of Response Mechanisms to Sexual Exploitation and Abuse in Bo and Kenema. UNICEF-Sierra Leone, 2005 (неопубликованный доклад).
- 35 Conaway C.P. and Sen A. Beyond Conflict Prevention: How Women Prevent Violence and Build Sustainable Peace. Global Action to Prevent War/Women's International League for Peace and Freedom, 2005, pp. 41-42.
- 36 Существует множество справочных пособий с инструкциями о том, как организация может приступить к систематическому учету гендерной концепции в собственных рядах. Например, см. Wassenaar N. Incorporating Gender into your NGO. Networklearning.org, 2006.
- 37 Oxfam's Policy on Gender Equality. Oxfam 2003.
- 38 Более подробную информацию см. в: Liberia: Resurrecting the Justice System. – In: International Crisis Group, Africa Report No. 107, 6 April 2006, pp. 13-16. URL: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4061>.
- 39 Barth E.F. Peace as Disappointment: The Reintegration of Female Soldiers in Post-Conflict Societies: A Comparative Study from Africa. Oslo, International Peace Research Institute, 2002. URL: <http://www.peacewomen.org/resources/DDR/AfricaBarth.html>.
- 40 Vlachova M. and Biason L. Violence Against Women as a Challenge For Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Указ. соч., p. 6.
- 41 Gerasimova M. The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries' Experiences. – In: The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 7, No. 3, 2005. URL: [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss3/special\\_1.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss3/special_1.htm).
- 42 Anderlini S.N. Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, DC, Hunt Alternatives Fund, 2004.









# Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему учет гендерных аспектов важен для контроля со стороны гражданского общества?

Способы интеграции гендера в систему контроля со стороны гражданского общества

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Контрольные вопросы для ОГО

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 контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества, 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 учет гендерных аспектов важен для контроля со стороны гражданского общества?

**Контроль со стороны гражданского общества над сектором безопасности**, в том числе над реформированием сектора безопасности (РСБ) предусматривает активное участие организаций гражданского общества (ОГО) в контроле над структурами и практической деятельностью субъектов сектора безопасности<sup>1</sup>. Цель такого контроля состоит в том, чтобы, при осуществлении мер внутренней и внешней безопасности, обеспечить учет интересов и точек зрения на уровне общин и местного населения, а также содействовать развитию местной инициативы и устойчивости системы безопасности. Существует множество различных видов участия ОГО в контроле над сектором безопасности, в том числе путем предоставления политических консультаций и помощи технических экспертов, участия в проведении мониторинга, мероприятий по повышению осведомленности общественности, исследований и анализа.

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.

### Укрепление местной инициативы

- Интеграция гендерных аспектов и подключение женских организаций могут содействовать укреплению местной инициативы в плане определения содержания процессов РСБ, в том смысле, что это обеспечивает участие как мужчин, так и женщин, получающих возможность заявлять о своих, отличных друг от друга, потребностях, взглядах и приоритетах. В результате повышается репрезентативность, ответственность и легитимность институтов сектора безопасности в глазах населения.

### Обеспечение комплексных механизмов контроля за счет интеграции гендерных аспектов

- Контроль над сектором безопасности, в рамках которого осуществляется мониторинг мер, предусматриваемых и применяемых политикой и институтами безопасности и правосудия против насилия на гендерной почве (НГП), может *способствовать укреплению мер безопасности и правосудия*.
- Контроль над сектором безопасности, предусматривающий обязанность институтов сектора безопасности искоренить дискриминацию на рабочем месте и предупреждать сексуальные домогательства и другие виды НГП, может *способствовать повышению их производительности и эффективности их оперативной деятельности*.
- Контроль над сектором безопасности, предусматривающий обязанность институтов сектора безопасности повышать уровень набора, удержания и продвижения по службе женщин и лиц из числа других недостаточно представленных групп, может *способствовать росту доверия к ним со стороны населения и повышению их эффективности*.



В Малайзии такие ОГО, как Женская организация АЙД, осуществляют мониторинг применения и действенности Закона Малайзии против бытового насилия, а также предоставляют свои услуги жертвам. Результаты мониторинга были использованы в рекомендациях по усовершенствованию содержания закона и его применения.

В Камбодже женские организации и правозащитные группы, такие как ЛИКАДХО, сотрудничают с государственными органами контроля в рамках расследования жалоб на жестокое обращение, а также в рамках мониторинга соблюдения недавно принятого в Камбодже Закона о предупреждении бытового насилия и защите жертв. Этот закон дает полиции больше полномочий на вмешательство в случаи бытового насилия, а жертвам – больше возможностей для обращения в суд. Кроме участия в мониторинге, ОГО предоставляют жертвам правовую помощь и безопасное жилье.

### Повышение эффективности контроля за счет участия в нем женских организаций

- Женские организации нередко остаются неиспользованным резервом системы контроля над сектором безопасности. Они могут усилить контроль над сектором безопасности, осуществляя следующие виды деятельности:
  - Предоставление консультаций по совершенствованию нормативных документов с целью повышения прозрачности, подотчетности и оперативности сектора безопасности.
  - Мониторинг выполнения международных и региональных соглашений, а также национальных и ведомственных нормативных документов.
  - Предоставление обучения органам контроля с целью повышения их компетентности по вопросам гендера.
  - Выявление угроз и проблем безопасности, с которыми сталкиваются отдельные люди и общины.
  - Содействие диалогу между местными общинами и органами контроля над сектором безопасности.
  - Повышение осведомленности населения о методах обеспечения ответственности институтов сектора безопасности.

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

Интеграция гендера в систему контроля со стороны гражданского общества необходима не только с целью повышения оперативной эффективности, но и с точки зрения соблюдения положений 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 систему контроля со стороны гражданского общества

#### Органы мониторинга сектора безопасности

- Усилить участие женских организаций в работе официальных органов контроля над сектором безопасности, таких, как комиссии гражданских расследований, комиссии по разбору жалоб населения, группы технических экспертов и группы независимого мониторинга (см. рамку 1).
- Включать гендерные проблемы, такие, как предупреждение НГП и повышение набора женщин на службу, в программу деятельности органов мониторинга сектора безопасности.

#### Исследования и сбор данных

- Обеспечить интеграцию гендерных аспектов в меры внутреннего и внешнего анализа или проверки институтов и нормативных документов сектора безопасности.

- Обеспечить сбор всех данных вразбивку по лицам мужского и женского пола. Раздельная статистика по каждому полу подчеркивает разницу в обстоятельствах мужчин и женщин и является необходимой основой для обеспечения равноценных услуг в области безопасности.
- Провести гендерный аудит какого-либо института или нормативного документа сектора безопасности.
- Провести гендерный анализ процесса РСБ и широко распространить его результаты и рекомендации через СМИ и среди должностных лиц правительств и организаций-доноров.
- Провести гендерный анализ расходов государственного бюджета на систему безопасности и обороны или бюджета отдельных институтов сектора безопасности; это позволит лучше понять различное влияние, которое оказывает распределение средств бюджета на мужчин и на женщин. Использовать результаты такого анализа в агитационно-пропагандистской деятельности.
- Обеспечить, чтобы женщины и женские организации входили в состав участников всех предпринимаемых ОГО мероприятий аудита, анализа, планирования, реализации, мониторинга и итоговой оценки.

### Агитационно-пропагандистская деятельность и повышение осведомленности общества

Использовать результаты исследований с учетом гендерной специфики, а также результаты анализа и сбора данных для организации кампаний по информированию общественности и агитационно-пропагандистских кампаний по вопросам безопасности, имеющим отношение к гендеру – например, повышение осведомленности о правилах подачи в полицию заявлений о случаях НГП или лоббирование в пользу выделения правительством средств на финансирование программ по предупреждению насилия с применением огнестрельного оружия.

- Определить способы, с помощью которых такую информацию можно донести до сведения маргинализированных групп (сельское население, неграмотные женщины или этнические общины), которые могут не владеть доминирующим языком страны.
- Вести агитационно-пропагандистскую деятельность на разных уровнях (на местном уровне, на уровне провинций и на общенациональном уровне), нацеливая ее на ключевых лиц, ответственных за формирование политики и имеющих влияние на разработку программ для сектора безопасности.
- Задействовать местные СМИ и распространять информацию через небольшие газеты, местные радио- и телевизионные станции, а также через государственные информационные агентства.
- Работать со СМИ, разъясняя журналистам и другим лицам особенности гендерного измерения проблем безопасности и правосудия.
- Привлекать к участию в агитационно-пропагандистских кампаниях мужчин, особенно тех, кто по работе связан с борьбой против насилия в отношении женщин (см. рамку 2).

## Рамка 2

### Привлечение мужчин к борьбе с насилием в отношении женщин

В 1991 году в Канаде возникла мужская правозащитная группа «Кампания «Белая ленточка» (КБЛ), которая выступает за искоренение насилия в отношении женщин и организует просвещение других мужчин в этом вопросе. Через кампании по повышению осведомленности населения, публичные выступления и постоянно растущую сеть члены КБЛ дают альтернативное представление о мужчинах как о противниках насилия, и предлагают положительные образцы для подражания мужчинам и юношам в различных сообществах всего мира<sup>3</sup>.

#### Гендерное обучение

- Женские организации и ОГО с опытом работы по гендерной проблематике могут оказать поддержку разработке и реализации программ гендерного обучения для сотрудников сектора безопасности (см. рамку 3), в том числе через следующие мероприятия:
- Проведение анализа потребностей в обучении.
- Разработка материалов для гендерного обучения и проведение занятий.
- Разработка стандартной программы гендерного обучения, которая может быть адаптирована и использована преподавателями с учетом конкретных условий.
- Лоббирование принятия нормативных документов, предусматривающих обязательное комплексное гендерное обучение сотрудников сектора безопасности.
- Создать реестр преподавателей по программам гендерного обучения из числа представителей гражданского общества.

#### Основанные на принципе участия, эффективные ОГО

ОГО, принимающие участие в системе контроля над сектором безопасности, также обязаны пересматривать свои внутренние нормативные документы и практические методы с тем, чтобы они способствовали развитию гендерного равенства и обеспечивали наличие собственного потенциала по решению гендерных проблем. Для этого необходимо:

- Разрабатывать нормативные документы и инструкции в области учета гендера и обеспечения равных возможностей, посвященные вопросам управления персоналом, методам набора сотрудников, требованиям к уровню профессионального мастерства, а также вопросам противодействия сексуальным домогательствам и дискриминации.
- Организовать гендерное обучение всех сотрудников, в том числе обучение методам сбора данных и проведения исследований с учетом гендерной специфики.
- Обеспечить систематический учет гендерных аспектов в деятельности по контролю над сектором безопасности.
- Проводить внутренние проверки в рамках гендерного аудита для оценки соответствующего потенциала организации.

#### Кроме того, в части 9 вы найдете ...

- Этапы гендерного аудита в рамках РСБ.
- Контрольные вопросы при планировании агитационно-пропагандистской кампании.
- Полезные советы по работе со СМИ.
- Учебные темы для повышения потенциала женских НПО в области контроля над сектором безопасности.
- Как укрепить легитимность сетей гражданского общества.
- Примеры из Восточной Европы, Фиджи, Ирака, России, Южной Африки, Соединенного Королевства и Западной Африки.

### Проблемы и возможности постконфликтного периода

Во время конфликта ОГО могли утратить единую структуру или влияние, в результате чего у них может и не быть той области воздействия, легитимности или потенциала, которые необходимы для эффективной реализации ими функций контроля. В других случаях сотрудничество между ОГО в постконфликтный период может возрасти, так как основными причинами обеспокоенности многих организаций в этот период становятся продолжение ситуации нестабильности и необходимость реформирования армии и полиции, что подталкивает их совместной работе.

#### Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Потенциал государственных институтов нередко столь незначителен, что, даже при наличии политической воли, обеспечить предоставление услуг безопасности и правосудия невозможно в виду отсутствия необходимых технических, финансовых или людских ресурсов.
- Законы, структуры и механизмы для предупреждения случаев НПП и реагирования на них существуют или действуют надлежащим образом весьма редко.
- Не исключено, что сотрудники сектора безопасности совершали нарушения прав человека и могут продолжать это делать и в мирное время.

#### Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Процессы РСБ могут открыть политическое пространство, позволяющее ОГО вносить свой вклад в принятие решений по вопросам безопасности и правосудия, что можно использовать для привлечения внимания к гендерным проблемам.
- Как показывает практика, нередко во время и после конфликта гендерные роли и гендерные отношения меняются, что может предоставить удобную возможность для обсуждения интеграции гендерных аспектов и необходимости повышения набора женщин на службу.

## Рамка 3

### Обучение в области сексуального здоровья в вооруженных силах Монголии<sup>4</sup>

НПО «Монгольская мечта» работает с солдатами и офицерами вооруженных сил Монголии по вопросам репродуктивного здоровья:

**Проблема:** Новобранцы вооруженных сил Монголии, особенно призываемые из сельской местности, почти или совсем ничего не знают о ВИЧ/СПИД и инфекций, передающихся половым путем (ИППП). Это привело к относительно высокому уровню распространения ИППП среди офицеров и солдат.

**Цель:** Получить поддержку со стороны Министерства обороны и ВС Монголии мероприятиям по повышению осведомленности офицеров и солдат в области ВИЧ/СПИД, ИППП и проблем репродуктивного здоровья.

**Ключевые заинтересованные субъекты:** Министерство обороны и штаб ВС Монголии.

**Основные заинтересованные субъекты:** солдаты/офицеры и их половые партнеры.

**Подходы и средства коммуникации:** в Министерство обороны и в штаб ВС были направлены письма; проводились совещания с высокопоставленными должностными лицами; в сотрудничестве с высокопоставленными должностными лицами был разработан проект; прошел семинар с участием высокопоставленных должностных лиц; командиры и военврачи представили доклад о современной обстановке в плане распространения ИППП среди военнослужащих.

**Показатели успеха устойчивости результатов:** Вопросы сексуального здоровья были включены в официальную программу обучения военнослужащих; вырос уровень осведомленности старших офицеров; выросла поддержка со стороны Министерства обороны.

- ✓ Каким образом гражданское общество, в том числе женщины, участвуют в процессе контроля?
- ✓ Как выявляются и удовлетворяются конкретные потребности женщин и мужчин в области безопасности?
- ✓ Какова доля мужчин и женщин в кадровом составе вооруженных сил, полиции, разведслужб, пограничной полиции, таможни, иммиграционной службы и других правоохранительных органов, и в какой роли они там выступают (процентное соотношение мужчин и женщин по званиям и категориям)?
- ✓ Действуют ли меры, гарантирующие женщинам равные возможности службы во всех институтах сектора безопасности?
- ✓ Проводится ли гендерное обучение в полиции, вооруженных силах и других службах безопасности?
- ✓ Каковы меры предупреждения, расследования случаев НГП со стороны сотрудников сектора безопасности и наказания за такие преступления?
- ✓ Достаточен ли объем финансирования программ, связанных с гендерными проблемами?

- Донорские организации могут охотно оказывать поддержку ОГО с целью повышения их возможностей по учету гендерной специфики в процессе контроля над сектором безопасности.

## ? Контрольные вопросы для ОГО

Анализ – один из лучших способов, с помощью которых организации гражданского общества могут определить исходные точки для интеграции гендера в процессы РСБ. Ниже приводятся образцы контрольных вопросов по гендерной проблематике, которые ОГО могли бы использовать в ходе анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ.

- В чем состоят особые потребности, представления и приоритеты в области безопасности и правосудия, характерные для мужчин, женщин, девушек и юношей?
- Достаточен ли потенциал сотрудников сектора безопасности для реагирования на все эти потребности? Если нет, то почему?
- Обладают ли женщины, мужчины, юноши и девушки равными возможностями доступа к услугам в области безопасности и правосудия?
- Учитывается ли гендерная специфика в законодательстве, нормативных документах, и регламентированных процедурах сектора безопасности? Имеется ли надлежащее законодательство по противодействию НГП?

- Обладают ли женщины полным и равным правом доступа к работе в институтах сектора безопасности?
- Какова рабочая обстановка внутри институтов сектора безопасности? Имеют ли место такие проблемы, как сексуальные домогательства и другие препятствия на пути продвижения женщин по службе?
- Входят ли женщины в состав органов контроля над сектором безопасности, и консультируются ли эти органы с женскими организациями?
- Осуществляют ли органы контроля над сектором безопасности мониторинг проблем, связанных с НГП и обеспечением равных возможностей для мужчин и женщин?

1 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.

2 Излагается по: OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 117.

3 The White Ribbon Campaign. URL: [http://www.whiteribbon.ca/about\\_us](http://www.whiteribbon.ca/about_us).

4 Цитируется по: Albrecht P. *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on 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.

## Дополнительная информация

### Ресурсы

**Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists**. Amnesty International, 2002.

**Understanding Policing: A resource for human rights activists**. Amnesty International, 2006.

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.

**Toolkit for Working with Men and Boys to Prevent Gender-Based Violence**. Family Violence Prevention Fund, 2003.

**Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action**. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.

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

### Организации

ДКВС – [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

International Alert – [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

ЮНИФЕМ – [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

МУНИУЖ ООН – [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org)

Women's International League for Peace and Freedom (Женщины за мир) – [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)

## 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 Рахим Канани, МУНИУЖ ООН, по материалам части 9 (авторы – Карен Барнс и Питер Альбрехт, правозащитная организация «International Alert»).

# Гендер и частные военные и охранные фирмы

Сабрина Шульц и Кристина Янг





# Гендер и частные военные и охранные фирмы

Сабрина Шульц и Кристина Янг



## Об авторах

Сабрина Шульц поступила на работу в Британскую ассоциацию частных охранных фирм в качестве заведующего отделом политики в феврале 2006 г. До этого она работала научным сотрудником Американского института по изучению современной Германии при Университете им. Джона Хопкинса (Вашингтон, округ Колумбия). Ее научные исследования посвящены вопросам преобразования систем безопасности в XXI веке, включая приватизацию служб безопасности. Кроме того, в область ее научной компетенции входят проблемы реформирования сектора безопасности и постконфликтного восстановления мира. Г-жа Шульц обучалась по специальности «Государственная политика и управление» в университетах городов Констанц и Потсдам, а также по специальности «Международные отношения» в Лювене и Аберистуите, где получила диплом доктора философии (PhD) в 2005 году.

Д-р Кристина Янг работает в Министерстве национальной обороны Канады в качестве специалиста по анализу стратегических проблем. Она имеет значительный опыт правозащитной деятельности в области распространения стрелкового оружия и гендерных проблем на региональном и международном уровнях. В область научных интересов д-ра Янг входят вопросы снижения уровня насилия с применением оружия, реформирование сектора безопасности и разработка программ развития. Предыдущим местом ее работы был Боннский международный центр проблем конверсии в районе Африканского Рога. Она получила диплом о послевузовском образовании по специальности «Международные отношения» в Университете им. Джона Хопкинса (Высшая школа международных исследований), а также диплом доктора философии (PhD) по специальности «Международная политика» в Университете Уэльса (г. Аберистуит).

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Лесли Абдела, Алисон Бейлз, Марине Капарини, Люции Дэммерт, МККК, Элли Онубогу, Одри Робертс, МУНИУЖ ООН и Фабрис Варнек. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и частные военные и охранные фирмы» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

- |   |   |
|---|---|
| 1. Гендер и реформирование сектора безопасности.              | гражданского общества.  |
| 2. Гендер и реформирование полицейских сил.                   | 10. Гендер и частные военные и охранные фирмы.  |
| 3. Гендер и военная реформа.                                  | 11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.  |
| 4. Гендер и реформирование системы правосудия.                | 12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее.  |
| 5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы.            | Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности». |
| 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     |   |

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP, Jacob Silberberg, 2005.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляют собой ЧВОФ и «приватизация услуг безопасности»?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему учет гендера важен для ЧВОФ?</b>	<b>4</b>
3.1. Повышение оперативной эффективности: международные ЧВОФ как субъекты РСБ. . . . .	4
3.2. Совершенствование комплектации кадров и стандартов в области занятости: ЧВОФ как «субъекты» РСБ . . .	5
3.3. Формирование ведомственной культуры, которая препятствует должностным проступкам и нарушениям прав человека: ЧВОФ как «субъекты» РСБ . . . . .	5
3.4. Повышение межведомственной координации в операциях по поддержанию мира: ЧВОФ как субъекты сложной многоведомственной оперативной обстановки . . . . .	6
<b>4. Способы интеграции гендера в деятельность ЧВОФ</b>	<b>6</b>
4.1. Контрактные обязательства и контроль качества деятельности ЧВОФ . . . . .	7
4.2. Привлечение местных ЧОФ к участию в процессах РСБ . . . . .	7
4.3. Нормативные документы и кодексы поведения, направленные против сексуальных домогательств и надругательств . . . . .	7
4.4. Повышение набора и удержания женщин на службе . . . . .	8
4.5. Психическое и физическое здоровье сотрудников . . . . .	9
4.6. Проверка анкетных данных и обучение . . . . .	10
4.7. Гендерное обучение . . . . .	10
4.8. Саморегулирование отрасли и внутренние кодексы поведения фирм . . . . .	10
<b>5. Решение гендерных проблем в рамках международного и национального регулирования деятельности ЧВОФ</b>	<b>11</b>
5.1. Международные права человека и международное гуманитарное право . . . . .	11
5.2. Национальное законодательство и основные принципы реагирования на экстерриториальные преступления и правонарушения. . . . .	13
5.3. Необязательные международные руководящие принципы. . . . .	14
5.4. Другие международные документы, относящиеся к данному вопросу . . . . .	14
<b>6. Интеграция гендера в принципы деятельности ЧВОФ в конкретных условиях</b>	<b>15</b>
6.1. Конфликтные и постконфликтные страны. . . . .	15
6.2. Развивающиеся страны . . . . .	16
6.3. Переходные страны . . . . .	17
6.4. Развитые страны . . . . .	18
<b>7. Основные рекомендации</b>	<b>19</b>
<b>8. Дополнительные ресурсы</b>	<b>20</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АЧОФИ</b>	Ассоциация частных охранных фирм Ирака
<b>АЭОВ</b>	Акт об экстерриториальной ответственности военнослужащих
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>БАПСК</b>	Британская ассоциация частных охранных фирм
<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕСВЗ</b>	Единый свод военных законов
<b>КАНАСА</b>	Ассоциация индустрии безопасности Канады
<b>КБР</b>	Компания «Kellogg, Brown and Root»
<b>КЛДЖ</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>КПР ОЭСР</b>	Комитет ОЭСР по оказанию помощи в целях развития
<b>КФОР</b>	Международные вооруженные силы в Косово
<b>МАМО</b>	Международная ассоциация миротворческих операций
<b>МВД</b>	Министерство внутренних дел
<b>МГП</b>	Международное гуманитарное право
<b>МЗПЧ</b>	Международное законодательство в области прав человека
<b>МККК</b>	Международный комитет Красного Креста
<b>МПРИ</b>	Частная компания «Military Professional Resource Incorporated»
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>МУС</b>	Международный уголовный суд
<b>НАТО</b>	Организации Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПН</b>	Национальное подразделение по предупреждению незаконного оборота наркотиков
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ПТС</b>	Посттравматический стресс
<b>РДР</b>	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>СФОР</b>	Международные вооруженные силы стабилизации (Босния и Герцеговина)
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ТВПА</b>	Акт о защите жертв торговли людьми (США)
<b>УНИТА</b>	Национальный союз за полную независимость Анголы
<b>ЦРУ</b>	Центральное разведывательное управление
<b>ЧВОФ</b>	Частные военные и охранные фирмы
<b>ЧВФ</b>	Частные военные фирмы
<b>ЧОФ</b>	Частные охранные фирмы
<b>ЮАР</b>	Южно-Африканская Республика

# Гендер и частные военные и охранные фирмы

## 1 Введение

Настоящая часть справочного пособия посвящена гендерным аспектам и проблемам, присущим такому относительно новому явлению всемирного масштаба, как приватизация услуг безопасности. Надежных данных исследований по этой теме пока не много. Кроме того, значительная доля соответствующей информации (такой, как постоянно действующие инструкции частных фирм и содержание большинства их контрактов) строго засекречена. Однако это не значит, что мы должны сидеть, сложа руки. Добиться эффективности и долговечности успешного реформирования сектора безопасности (РСБ), к которому относятся также частные охранные фирмы (ЧОФ) и частные военные фирмы (ЧВФ), можно лишь путем интеграции гендерной концепции во все его структуры. Данная часть пособия разъясняет значение гендера и описывает методы разработки и реализации гендерных инициатив в рамках операций, связанных с участием ЧОФ и ЧВФ, главным образом – международных ЧОФ и ЧВФ.

Основные целевые аудитории данной части пособия:

- ЧОФ и ЧВФ.
- Профессиональные объединения ЧОФ и ЧВФ.
- Заказчики ЧОФ и международные доноры программ РСБ.
- Заинтересованные субъекты, участвующие в процессе формирования политики и в дискуссиях по проблемам негосударственных структур безопасности, в том числе в рамках РСБ (правительства, международные агентства).
- Подписанты «Принципов добровольного соблюдения безопасности и прав человека» (представители нефтегазовой и добывающих отраслей).

Целевые аудитории второго ряда:

- Организации гражданского общества, работающие по проблемам, связанным с деятельностью ЧОФ и ЧВФ.
- Ученые и исследователи, работающие по проблемам, связанным с деятельностью ЧОФ и ЧВФ.

В течение последних 5-10 лет развитие мировой отрасли частных услуг в области безопасности росло в геометрической прогрессии. Хотя динамика этого роста в разных странах в значительной степени различна в зависимости от конкретных условий (т.е., в контексте развитых, переходных, постконфликтных и развивающихся стран), похоже, что все эти случаи объединяет одна общая черта: приватизация услуг в области безопасности происходит там, где государство, традиционный гарант безопасности, не может или, фактически, не хочет выполнять эту функцию. Другой причиной роста тенденции к использованию внешних поставщиков услуг безопасности и к приватизации функций государства как гаранта безопасности государственных функций стали соображения экономической эффективности. В качестве одного из наиболее характерных примеров можно привести партнерство между государственными и частными структурами.

В частности, ЧОФ возникли в ответ на повышение спроса на услуги в области безопасности со стороны общин, обычных граждан, частных предприятий, международных организаций и агентств, а также самого государства. Как в развитых, так и в развивающихся странах некоторые виды этих услуг (например, охрана жилых объектов и стационарная охрана) обычно предоставляют местные ЧОФ, использующие небооруженных сотрудников. Другие службы обеспечивают эффективность функционирования вооруженных сил государства в связи с характерной для настоящего периода перегруженностью военных структур.

Постоянно возрастает роль ЧОФ и ЧВФ в проведении РСБ, в постконфликтном восстановлении страны и в связанных с ним мероприятиях, таких, как разоружение, демобилизация и реинтеграция (РАР). Причиной тому – не только повышение спроса на услуги частных сил безопасности: ЧОВ и ЧВФ и сами наращивают усилия, стремясь проявить себя в качестве организаций, способных обеспечить профессиональное и эффективное решение проблем РСБ.

Появление частных, коммерческих субъектов в сфере РСБ несет с собой и новые проблемы и возможности в плане интеграции гендера. В настоящей части пособия приводится справочная информация с целью прояснения сути этих проблем и возможностей, а также предлагаются практические рекомендации по их решению в рамках следующих тем:

- Мужчины и женщины как субъекты/подрядчики в отрасли частных услуг безопасности.
- Мужчины и женщины как заинтересованные субъекты процессов РСБ, ведущей силой которых являются ЧОВ и ЧВФ.
- Мужчины и женщины как жертвы насилия на гендерной почве (НГП).

ЧОФ и ЧВФ рассматриваются здесь с двух точек зрения:

- ЧОФ/ЧВФ как субъекты РСБ.
- ЧОФ/ЧВФ как объекты РСБ.

## 2 Что представляют собой ЧВОФ и «приватизация услуг безопасности»?

Настоящее пособие определяет **частные охранные фирмы** как «фирмы, специализирующиеся на обеспечении безопасности и защиты персонала и имущества, включая гуманитарные и промышленные активы»<sup>1</sup>. Это означает, что: охранники не обязательно вооружены; операции этих фирм носят скорее оборонительный, чем наступательный характер; они предоставляют услуги широкому ряду заказчиков, в том числе правительствам, международным агентствам, неправительственным организациям (НПО) и коммерческим структурам.

**Частные военные фирмы** - это «частные фирмы, которые специализируются в области воинского мастерства, включая боевые операции, стратегическое планирование, сбор разведывательных данных, оперативное обеспечение, материально-техническое снабжение, обучение, закупки и техническое обслуживание вооружений и боевой техники»<sup>2</sup>. Это подразумевает, что их заказчиками обычно являются правительства, хотя они могут обслуживать также сепаратистов, добровольные вооруженные отряды и другие вооруженные формирования.

Комитет ОЭСР по оказанию помощи в целях развития (КПР ОЭСР) определяет **частные военные и охранные фирмы (ЧВОФ)** как «коммерческие предприятия, которые непосредственно предоставляют услуги, связанные с военными или охранными мерами с целью извлечения прибыли, как в собственной стране, так и в международном масштабе»<sup>3</sup>. Это определение применяется и в данной части пособия.

Более обстоятельная характеристика видов деятельности ЧОФ и ЧВФ приводится в рамке 1<sup>4</sup>.

Хотя эти определения отражают эмпирическую сущность двух отдельных типов услуг в рамках частного сектора безопасности, нельзя сказать, что их легко применить к любой фирме в любом национальном контексте. Сказанное еще более справедливо для ситуаций РСБ, в реализации которых принимают участие как ЧОФ, так и ЧВФ. В этой связи в данной части используется общий термин «частные военные и охранные фирмы», которым обозначаются, в зависимости от ситуации, не только фирмы, осуществляющие РСБ, но и фирмы, являющиеся объектом РСБ. Исключение составляет лишь сектор частных охранных услуг внутри страны, который не связан с предоставлением услуг государству и (или) вооруженным силам; фирмы этого сектора обозначаются здесь как ЧОФ.

ЧВОФ могут ориентироваться исключительно на внутренний рынок или действовать в международном масштабе. Внутренние ЧОФ обычно предлагают услуги вооруженной или невооруженной стационарной охраны, услуги телохранителей, а также установку и обслуживание систем видеонаблюдения и тревожной сигнализации. Эти виды услуг более всего преобладают в развивающихся и переходных странах, однако в настоящее время спрос на них постоянно растет и в странах развитого мира. В Южной Африке по численности персонала такие фирмы уже превосходят полицию, а в процентном отношении к ВВП рынок частных охранных услуг в ЮАР зани-

мает первое место в мире. К июню 2004 года в стране было зарегистрировано 3 553 ЧОФ. К марту 2007 года в них работало 301 584 действующих сотрудника охраны, тогда как Служба полиции ЮАР насчитывала всего 116 000 человек<sup>6</sup>.

Международные ЧВОФ со штаб-квартирами или представительствами в нескольких странах, наоборот, предлагают то, что иногда называется «услугами защиты и безопасности высшего класса» в международном масштабе и в обстановке, сопряженной с высоким уровнем риска. Их сотрудники обычно имеют за спиной стаж службы в вооруженных силах или в правоохранительных органах, а также значительный опыт действий в так называемом «враждебном окружении».

ЧВОФ могут не только оказывать помощь в проведении РСБ или отвечать за проведение реформ (в направлении «сверху вниз»), но и быть «объектами» процесса РСБ (в направлении «снизу вверх») – например, при разработке и реализации системы регулирования и контролирования их деятельности<sup>7</sup>.

**Проблемы, связанные с приватизацией услуг в области обеспечения безопасности**

Приватизация услуг безопасности открывает не только большие возможности, но и связана с серьезными рисками, особенно с точки зрения безопасности человека. Если ЧВОФ подходят к оказанию своих услуг профессионально и ответственно, и, особенно, под контролем и надзором со стороны демократических государственных институтов, они могут способствовать улучшению состояния безопасности в той или иной ситуации.

Однако частные службы безопасности могут также вызвать обострение существующей социальной напряженности в том случае, если безопасность превращается в товар, доступный лишь для богатых, что не позволяет большинству населения воспользоваться ее плодами. Кроме того, ЧВОФ, тесно связанные с государственными институтами, могут ухудшать и усиливать практические методы и структуры угнетения, характерные для государственного сектора безопасности.

Еще одна проблема связана с тем, что обеспечить подотчетность и прозрачность отрасли частных услуг безопасности весьма затруднительно, особенно при экспорте таких услуг за границу. На практике бывает чрезвычайно трудно привлечь такие фирмы и отдельных подрядчиков к ответственности на основе существующих законов и правил (см. раздел 5). Такая правовая среда чревата риском подрыва результатов долгосрочных мер в области РСБ и (или) развития, а также фун-

Рамка 1 Виды услуг, предоставляемых ЧОФ и ЧВФ <sup>5</sup>	
Услуги ЧОФ	Услуги ЧВФ
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Физическая защита (стационарная/мобильная).</li> <li>■ Непосредственная защита (например, услуги телохранителей).</li> <li>■ Быстрое реагирование.</li> <li>■ Техническая безопасность,</li> <li>■ Служба наблюдения.</li> <li>■ Следственные функции.</li> <li>■ Услуги по комплексной оценке и снижению рисков для частных компаний.</li> <li>■ Коммерческая разведка, комплексная юридическая оценка, анализ политических рисков.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Военное обучение/консультирование национальных или иностранных войск.</li> <li>■ Военная разведка.</li> <li>■ Закупки вооружений.</li> <li>■ Боевая и оперативная поддержка.</li> <li>■ Гуманитарное разминирование.</li> <li>■ Техническое обслуживание.</li> <li>■ Услуги военной и невоенной поддержки.</li> <li>■ Все другие услуги, предоставляемые вооруженным силам в качестве внешних подрядчиков.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Поддержка процессов постконфликтного восстановления страны путем оказания услуг безопасности в области защиты и обороны ведомствам, занятым в восстановлении.</li> <li>■ Новые направления – такие, как РСБ, РДР, оказание помощи пострадавшим от стихийных бедствий и в целях развития.</li> </ul>	

даментальных принципов парадигмы безопасности человека и курса на обеспечение систематического учета гендерной концепции.

Конкретная динамика, преимущества и риски, связанные с приватизацией услуг безопасности, естественно, различаются и зависят от местных и региональных условий. Необходимо проводить четкое различие между частными услугами в области безопасности, которые предоставляются в развитых, переходных, развивающихся и постконфликтных странах. Обсуждение каждого из этих типов ситуаций приводится в разделе 6.

### Частные структуры безопасности и РСБ

Участие в реализации РСБ – весьма новое направление деятельности для отрасли частных услуг безопасности. ЧВОФ стремятся проникнуть на рынок, где в настоящее время преобладают консалтинговые фирмы в области развития, компании по управлению рисками, независимые консультанты и НПО. Правительства и другие доноры все более склоняются к передаче ЧВОФ связанных с реализацией РСБ контрактов, однако прежде, чем ЧВОФ станут общепризнанными субъектами РСБ, должно пройти еще некоторое время. В настоящий момент основной вид деятельности в рамках РСБ, которым активно занимаются ЧВОФ, это обучение иностранных войск и полиции (например, в Афганистане и Ираке). Однако, похоже, что сфера их деятельности будет расширяться в связи с ростом опасности, сопряженной с осуществлением РСБ во многих постконфликтных странах, в результате чего более традиционные участники этого процесса будут вынуждены уходить из районов с высоким уровнем риска.

ЧВОФ пользуются услугами внешних экспертов (например, из сообщества специалистов в области развития, помощь которых необходима для оформления убедительных заявок на участие в тендерах, связанных с РСБ и проводимых правительствами и другими донорскими организациями. Обладая широкими возможностями набора квалифицированного персонала с самым разным опытом, а также относительно быстрого развертывания своих групп, ЧВОФ могут предлагать строго индивидуальные решения проблем РСБ. Их персонал и подрядчики нередко хорошо знакомы с процессами государственного управления, поскольку постоянное взаимодействие между частным и государственным сектором означает непрерывный обмен кадрами<sup>8</sup>.

Получить данные о количестве частных фирм, занятых в процессе РСБ, и их эффективности по-прежнему затруднительно. Даже донорским агентствам редко удается получить надежные данные в ясной и оптимальной форме, так как мероприятия РСБ нередко распределяются по различным бюджетам (таким, как бюджеты систем безопасности/обороны и развития). Вместе с тем, пособие КПП ОЭСР по РСБ содержит ценные рекомендации для доноров и приводит примеры надежной практики в области РСБ, в том числе и по операциям с участием частного сектора<sup>9</sup>.

В связи с отсутствием надежных данных, а также из-за действительного или предполагаемого отсутствия прозрачности и подотчетности в деятельности частных, коммерческих субъектов в РСБ, они, несмотря на все усилия, по-прежнему не могут утвердить себя в качестве легитимных участников процесса. Кроме того, они подвергаются критике за недостаточно высокие стандарты работы. Вместе с тем, прерогатива по установлению соответствующих постоянно действующих инструкций, условий и положений контракта принадлежит, главным образом, заказчикам/донорам. Какие-либо инструкции по отбору внешних субъектов для проведения РСБ в том

или ином национальном контексте до сих пор отсутствуют, в связи с чем донорским организациям трудно принимать обоснованные решения относительно компетентности, квалификации и опыта фирм, подающих заявку на заключение контракта<sup>10</sup>. В настоящее время уже сами частные подрядчики просят об установлении более прозрачных подотчетных процедур принятия и проверки решений. В ситуации, когда их легитимность в любой области, связанной с обеспечением безопасности или развитием, все еще ставится под вопрос, требование о принятии стандартов и систем отчетности отвечает собственным интересам этих фирм.

К числу задач, выполняемых представителями частного сектора в рамках программ РСБ, относится обучение, поддержка механизмов управления, диагностика и проверка нормативных документов. Обучение может быть техническим (например, по навыкам обращения с новой техникой), концептуальным (в области прав человека, международного права, взаимоотношений между военными и гражданскими властями, и т.д.) или сочетать в себе элементы и того, и другого. Поддержка механизмов управления может оказываться в рамках реформы полицейских сил и системы правосудия. В нее могут входить: укрепление процессов управления финансами и персоналом, совершенствование ведения судебных дел, пересмотр бюджетов вооруженных сил, реформирование системы оплаты и должностных категорий, пересмотр систем продвижения по службе и дисциплинарных взысканий, поддержка гражданских органов управления и совершенствование систем закупок. Услуги по диагностике и проверке нормативных документов в интересах государственных институтов включают первичный стратегический, оперативный и организационный анализ потребностей РСБ в принимающей стране<sup>11</sup>.

## 3 Почему учет гендера важен для ЧВОФ?

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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>12</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

В ситуации роста тенденции к приватизации услуг в области безопасности и оформления системы регулирования деятельности ЧВОФ инкорпорация гендера в этот процесс могла бы значительно повысить оперативную эффективность всего сектора и оказать благотворное влияние на его развитие в будущем.

Одним из показателей эффективности того или иного предприятия является создание безопасной и надежной среды, способствующей развитию экономики, образования и здравоохранения, а также возникновение полноценных организаций гражданского общества. Достижение этих целей возможно лишь в том случае, если женщины будут пользоваться равными с мужчинами правами по формированию своей непосредственной социальной среды.

### 3.1. Повышение оперативной эффективности: международные ЧВОФ как субъекты РСБ

Международные ЧВОФ могут серьезно выиграть от интеграции гендерной концепции во все аспекты своей деятельности:

- Для мужчин и женщин обычно характерны различный опыт, потребности и суждения в области безопасности и правосудия. Для того, чтобы повысить шансы порученных им операций на успех, сотрудники сектора безопасности должны оценить возможные последствия своих действий для мужчин, женщин, юношей и девушек из принимающих общин.
- Гендерное обучение также поможет сотрудникам приспособиться к условиям принимающей общины и лучше учитывать культурные особенности страны, в которой им придется работать. Благожелательное отношение местного населения к присутствию сотрудников частных служб

безопасности может значительно возрасти, если они пройдут гендерное обучение по программе, учитывающей конкретные особенности данной местности.

- Ведомственная культура многих ЧВОФ оправдывает и культивирует определенные формы агрессивного поведения и была в прошлом связана с нарушениями прав человека. Надлежащее гендерное обучение оперативных сотрудников ЧВОФ в сочетании с изучением международного гуманитарного права (МГП) и международного законодательства в области прав человека (МЗПЧ) поможет предупредить нарушения прав человека и сопряженную с ними потерю дохода и репутации.

Важным методом повышения оперативной эффективности ЧВОФ является набор в их состав женщин. Пока что число мужчин в их рядах значительно превышает число женщин – не в последнюю очередь от того, что фирмы в основном принимают на работу бывших военнослужащих. Вместе с тем, приводимые ниже аргументы показывают, почему набор женщин может положительно сказаться на оперативной эффективности таких фирм:

- Исследования показывают, что даже в традиционном обществе мужчины и женщины из числа местного населения обычно считают сотрудников-женщин более благожелательными и несущими в себе меньше угроз. Следовательно, присутствие женщин в рядах сотрудников фирмы способствует повышению легитимности и самой фирмы, и ее операций в глазах принимающих общин<sup>13</sup>.
- Сотрудники-женщины необходимы в составе охраны зданий, блокпостов, аэропортов и т.д. для проведения личного досмотра женщин. Кроме того, женщины могут сыграть умиротворяющую роль в потенциально угрожающих ситуациях, которые могут возникнуть во время таких досмотров.
- При участии в связанных с РСБ операциях женщины-сотрудники сил безопасности могут стать образцом для подражания для женщин из числа местного населения, которые задумываются о поступлении на службу, например, в полицию<sup>14</sup>.
- Сотрудники женского пола могут найти иной подход к выявлению угроз безопасности и тем самым повысить потенциал выявления специфических видов опасности, которые угрожают женщинам из принимающих сообществ<sup>15</sup>.
- При сборе оперативной информации по вопросам безопасности в преддверии какой-либо запланированной операции (например, по обеспечению следования какого-либо конвоя или гарантированию безопасности отдельного заказчика, путешествующего в опасной обстановке) сотрудникам сил безопасности необходимо уметь вступать в контакт как с женщинами, так и с мужчинами из числа местного населения. В традиционных обществах, которые существуют, например, в Афганистане и Ираке, местной женщине, которую увидят беседующей с мужчиной-сотрудником сил безопасности, может угрожать опасность; тогда как с женщиной она может говорить свободно. Следовательно, наличие женского персонала может повысить эффективность использования ресурсов, получения/сбора информации и точность анализа проблем, стоящих перед местными общинами.
- Необходимо помнить, что возможности ЧВОФ по набору на службу большого числа женщин сдерживает недостаточное их представительство в рядах вооруженных сил и полиции, которые являются основными источниками набора кадров для ЧВОФ. Стремление вооруженных сил и полиции повысить набор на службу женщин одновременно обогащает и источник набора кадров для ЧВОФ. Кроме того, ЧВОФ могут воспользоваться применяемыми в воо-

руженных силах и полиции методами надлежащей практики по набору и удержанию женского персонала.

См. «Гендер и военная реформа» и «Гендер и реформирование полицейских сил»

### 3.2. Совершенствование комплектации кадров и стандартов в области занятости: ЧВОФ как «субъекты» РСБ

- Субкультуры «мачо», которые могут процветать в вооруженных силах и полиции, не способствуют созданию благоприятной рабочей среды для женщин. Для того, чтобы присущие женщинам навыки можно было использовать в операциях как ЧОФ, так и ЧВФ, эту ситуацию необходимо изменить. Как отметил один исследователь, мужчины, бахвалясь друг перед другом собственной маскулинностью, должны постоянно подпитывать собственную браваду; одним из методов такой подпитки является представление женщины в виде объекта подчинения, источника сексуальных услуг и (или) унижение достоинства женщин<sup>16</sup>. При наличии женщин-коллег, такое отношение нередко принимает форму сексуальных домогательств. Сексуальные домогательства ослабляют любой институт, поскольку ведут к снижению его эффективности, падению морального духа, прогулам и росту текучести кадров, а также препятствуют интеграции женщин. Проведенное в вооруженных силах США исследование обнаружило тесную связь между распространенностью случаев сексуальных домогательств, пониженным уровнем боеготовности и неудовлетворительным климатом лидерства<sup>17</sup>. Следует, чтобы ЧВОФ также серьезно относились к борьбе с этим явлением.
- Гендерные тенденции сектора безопасности в значительной степени отражают более широкие тенденции рынка труда. А именно: хотя женщин и принимают на службу, особенно во внутренние ЧОФ, их интеграция происходит неравномерно, и нередко их назначают на непрестижные должности, которые, главным образом, не требуют высокой квалификации и предусматривают монотонную работу<sup>18</sup>. Многие женщины подвергаются своего рода «повторной сегрегации», в рамках которой их назначают на должности, которые, как считается, соответствуют их полу<sup>19</sup>. В частности, обычно считается, что женщины не подходят для работы в должностях, которые требуют большого авторитета (например, должность старшего руководителя); физической силы; технических навыков; нахождения в среде, для которой характерен высокий риск или неблагоприятные условия труда; а также для работы, связанной с осуществлением авторитарного общественного контроля (например, в рядах частной полиции).
- Уменьшение уровня дискриминации по гендерному признаку, сексуальных домогательств и насилия на рабочем месте неизбежно приведет к повышению эффективности фирмы и снижению конфликтных отношений как внутри самой организации, так и в ее оперативном окружении. Кроме того, это будет способствовать снижению существующей ведомственной культуры «мачо», что сделает работу в частных структурах безопасности более привлекательной для женщин, которые обогащают своих работодателей иными навыками и опытом<sup>20</sup>.

### 3.3. Формирование ведомственной культуры, которая препятствует должностным проступкам и нарушениям прав человека: ЧВОФ как «субъекты» РСБ

- Единственный серьезный должностной проступок (особенно совершенный в обстановке правовых «серых зон») способен дискредитировать весь сектор частных услуг безопасности и тем самым подорвать доверие со стороны международной и местной общественности ко всем мероприятиям РСБ, осуществляемым частными субъектами.
- В вооруженных силах широко распространены формы маскулинности, связанные с применением насилия; поэтому, несмотря на отсутствие надежных данных, можно предположить, что они не в меньшей степени характерны и для частного сектора услуг безопасности<sup>21</sup>. Предупреждение нарушений прав человека, таких, как сексуальная эксплуатация, сексуальные надругательства и другие формы НГП, надлежит обеспечить путем борьбы с институционализацией форм поведения с применением насилия.
- Иногда сотрудники частных структур безопасности, как мужчины, так и женщины, бывают замешаны в НГП, включая сексуальные надругательства над женщинами, мужчинами, юношами и девушками. Несовершеннолетний заключенный иракской тюрьмы Абу Грейб утверждал, что его изнасиловал гражданский переводчик, сотрудник компании-подрядчика «Титан». Заключенные той же тюрьмы заявили, что гражданский сотрудник корпорации SSCI применял против них методы допроса, включавшие элементы сексуального унижения. Ни по одному из этих случаев судебное преследование не проводилось<sup>22</sup> (см. также рамку 8). Вместе с тем, уровень подачи заявлений о совершении таких преступлений остается невысоким. Случаи НГП и сексуальных надругательств могут дискредитировать не только отдельную компанию, но, потенциально, и всю операцию.
- Между проституцией/секс-работой, торговлей женщинами и детьми с целью проституции и присутствием частей регулярных вооруженных сил существует историческая связь<sup>23</sup>. В связи с тем, что ЧВОФ обычно набирают сотрудников из числа служащих регулярных вооруженных сил, эта связь и практика, вероятнее всего, применимы и к частным подрядчикам<sup>24</sup>. Причастность сотрудников компании DynCorp к организации незаконной проституции и торговле людьми в Боснии (см. рамку 2), а также незаконное увольнение компанией DynCorp одной сотрудницы и сотрудника за то, что они сообщили о причастности своих коллег к принудительной проституции, бросила тень на всю отрасль в целом<sup>25</sup>. По сообщениям, в Афганистане фирмы-подрядчики, предоставляющие услуги в области безопасности, способствовали организации многочисленных публичных домов и занимаются незаконной торговлей оружием и женщинами. Кроме того, существует распространенное мнение, что именно они стали причиной ухудшения отношений между международным (западным) сообществом и местными общинами Афганистана<sup>26</sup>. Эти примеры ясно показывают важность борьбы с должностными преступлениями, включая случаи сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны сотрудников ЧВОФ, а также необходимость принятия такими фирмами эффективного внутреннего порядка приема и рассмотрения жалоб.
- Сотрудники частных фирм безопасности, причастные к сексуальным нападениям, надругательствам над местными женщинами или к их эксплуатации, повинны не только в нарушениях прав человека; они также создают повышен-

ную угрозу безопасности своим заказчикам и себе. А это серьезно ставит под угрозу успех всей операции.

- Частным фирмам следует принимать меры для предупреждения риска должностных преступлений со стороны своих сотрудников. Борьба с существующей де-факто культурой безнаказанности за преступления на гендерной почве можно путем организации дискуссий на уровне всей отрасли, а также путем обучения персонала с целью ликвидации НПП и ненадлежащего сексуального поведения. Это также поможет искоренить существующее в некоторых кругах заблуждение, что, ввиду имеющего место пробела в нормативно-правовом регулировании, де-юре невозможно призвать субъектов частного сектора услуг безопасности и их сотрудников к ответу за нарушения МНП, международного уголовного права или МЗПЧ (см. раздел 5).

### 3.4. Повышение межведомственной координации в операциях по поддержанию мира: ЧВОФ как субъекты сложной многоведомственной оперативной обстановки

- Для обеспечения координации и оперативной эффективности ведомств и организации вмешательств чрезвычайно важно, чтобы все субъекты, включая частных подрядчиков, понимали суть оперативных методов, способствующих повышению безопасности всех представителей принимающего общества, и были согласны с ними. Следует, чтобы при этом уделялось особое внимание мерам по искоренению НПП, в том числе случаев сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств.
- Все субъекты, занятые в операциях по поддержанию мира, должны знать, куда они могут докладывать о случаях НПП. Кроме того, следует обеспечить механизмы, с помощью которых представители местных общин могли бы сообщать о таких случаях беспристрастным третьим сторонам и получать у них консультации.
- Говоря в более широком смысле, для полного и систематического учета гендерной концепции в рамках операций по поддержанию мира и восстановлению страны, необходимо включать ЧВОФ в процессы планирования и реализации программы систематического учета гендерной концепции.
- Большинство субъектов РСБ согласятся, что для повышения согласованности и последовательности действий и во избежание дублирования в рамках миротворческих операций, программ РСБ и в смежных областях необходимо более высокий уровень координации. Однако, как представляется, в настоящее время каждая организация с удоволь-

ствием согласна выступать в роли ведущего, но несколько менее склонна быть ведомым. Из этого ясно следует необходимость включения гендера в РСБ. В особенности, участвующие в РСБ частные фирмы могут подчиняться лишь распоряжениям своего заказчика/донорской организации и не обращать внимания на более широкие программы донорского сообщества, предусматривающие включение гендера в РСБ. Это подчеркивает необходимость того, чтобы заказчики таких фирм и донорские организации сами играли некоторую роль в интеграции гендерных аспектов в деятельность ЧВОФ.

## 4 Способы интеграции гендера в деятельность ЧВОФ

Интеграция гендера в деятельность частных структур безопасности представляет проблему с нескольких точек зрения. Во-первых, большинство контрактов (с государственными или частными заказчиками) связаны с чрезвычайно высокой степенью секретности. Следовательно, положения и условия контракта, или даже сами деловые отношения, редко становятся известными сторонним наблюдателям. В свою очередь это затрудняет мониторинг выполнения и соблюдения прав человека, гендерных стандартов и норм передовой практики.

Во-вторых, транснациональный характер этой отрасли и отсутствие соответствующей политической воли затрудняет возможность контролировать деятельность фирм за рубежом.

Наконец, вначале может оказаться нелегко убедить коммерчески настроенный частный сектор безопасности в оперативных преимуществах систематического учета гендерной концепции, потому что коммерческая выгода от затрат на гендерное обучение и другие инициативы может проявиться не сразу. Следовательно, необходимо подчеркивать долгосрочные преимущества этого процесса, а заказчикам надлежит использовать свое влияние и вынудить эти фирмы принять указанные стандарты и нормы передовой практики.

В этой связи следует, чтобы инициативы по внедрению гендера в деятельность ЧВОФ, особенно по реализации РСБ, включали следующие комбинированные подходы:

- Включение гендерных аспектов в контрактные обязательства и процессы контроля качества.
- Разработка специальных внутренних нормативных до-

### Рамка 2

### Незаконная проституция и торговля людьми в Боснии

Как утверждает, подрядчики американской компании DynCorp Aerospace Technology UK Ltd были связаны с незаконной проституцией и торговлей людьми в Боснии. Компания в основном оказывала услуги вооруженным силам США и Специальным силам международной полиции ООН, созданным в целях проведения мониторинга, предоставления консультаций и обучения сотрудников правоохранительных органов Боснии<sup>27</sup>. Сотрудников DynCorp обвинили в частом посещении публичных домов, в которых работали проститутки под принуждением, а также в торговле несовершеннолетними сексуальными рабынями<sup>28</sup>.

Эти обвинения были выдвинуты сотрудницей DynCorp Катрин Болковац; руководство DynCorp ее впоследствии уволило, однако она выиграла суд по поводу незаконного расторжения контракта. Хотя DynCorp уволила замешанных в этом скандале сотрудников, никаких официальных обвинений со стороны боснийских, британских и американских властей не последовало. Обвинения были выдвинуты и против миротворцев из числа военнослужащих, однако в одном из отчетов Управления генерального инспектора Министерства обороны США было отмечено, что «на сотрудников по контракту, хотя они и считаются членами СФОР и КФОР, не распространяются те же ограничения, что и на военнослужащих вооруженных сил США»; сюда относится разрешение проживать за пределами военных объектов и отсутствие у некоторых фирм контроля над поведением и неправомерными действиями своих сотрудников. В результате вероятность правонарушений со стороны сотрудников частных служб безопасности выше, чем со стороны военнослужащих<sup>29</sup>.



## Рамка 3

## Контроль третьих сторон над мероприятиями РСБ в Хорватии

Хорватия являет собой успешный пример того, как ЧВОФ можно использовать для стимулирования развития институтов и передачи демократических норм в систему сектора безопасности, включая контроль гражданского общества над вооруженными силами, профессионализм и соблюдение прав человека. С другой стороны, этот пример показывает, что для полной реализации потенциала программ РСБ, выполняемых гражданскими подрядчиками, крайне важно наличие контроля третьих сторон.

В 1994 году МПРИ подписала контракт с правительством Хорватии на перестройку министерства обороны страны<sup>30</sup>. С самого начала услуги, которые по условиям контракта Хорватия должна была получить от МПРИ, состояли в том, чтобы помочь вооруженным силам Хорватии подготовиться к возможному участию в программе НАТО «Партнерство ради мира». В этом случае контракты на профессионализацию Вооруженных сил Хорватии обособивались и выполнялись в рамках специальной международной структуры, «Программы НАТО по оказанию помощи в переходе к демократии», с целью демократизации вооруженных сил и преобразования структуры войск. По утверждениям исследователя Деборы Авант, осуществление РСБ силами частных структур по контрактам с международными организациями может привести к ситуации, когда ЧВОФ будут оказывать положительное воздействие на строительство государства, влияя на последствия деятельности частных структур безопасности для политических процессов и социальных норм в отношении применения силы<sup>31</sup>.

кументов по борьбе с сексуальными домогательствами надругательствами.

- Систематический учет всей отрасли гендерных аспектов при наборе персонала, комплектовании штата, в ходе обучения и проверки биографических данных с целью повышения профессионализма и эффективности работы организации.
- Включение гендерных аспектов в систему саморегулирования отрасли.

Национальное и международное регулирование деятельности ЧВОФ в плане предупреждения нарушений прав человека, в том числе в отношении женщин, рассматривается в разделе 5.

#### 4.1. Контрактные обязательства и контроль качества деятельности ЧВОФ

Контракт – это самое доступное средство для внедрения стандартов и обязательных для исполнения инструкций в деятельность ЧВОФ. Таким образом, основную роль в формировании поведения ЧВОФ играют заказчики, особенно если выполнение обязательств по контракту отслеживается с помощью регулярных ревизий и других процедур контроля качества.

Следовательно, чрезвычайно важно, чтобы правительства и другие заказчики ЧВОФ включали в свои контракты с ними стандарты надлежащей практики в отношении учета гендерных аспектов. Например, следует внедрить: четкие механизмы ответственности; гарантии, что нарушения прав человека будут преследоваться по закону; подтверждения, что персонал прошел гендерное обучение; а также, что кадровый состав ЧВОФ имеет достаточную подготовку по другим аспектам и прошел надлежащую проверку анкетных данных.

В ситуациях, когда ЧВОФ занимаются осуществлением РСБ в принимающих странах, доноры, в особенности, должны обеспечить, чтобы эти фирмы придерживались приемлемых стандартов, включая интеграцию гендерных аспектов. Этого можно добиться за счет внедрения системы лицензирования субъектов, осуществляющих РСБ (это могут быть как фирмы, так и отдельные лица), которая может находиться в ведении правительства, независимого агентства или международного органа.

Следует, чтобы деятельность в рамках РСБ сопровождалась такими мерами, как контроль качества, ревизии и проверки. Это обеспечивает удовлетворительный результат реформ и помогает совершенствовать работу над будущими контрактами за счет сбора данных и учета выводов на будущее.

#### 4.2. Привлечение местных ЧОФ к участию в процессах РСБ

Еще одна мера, которую следует применять донорским организациям, это открытое привлечение местных ЧОФ к участию в процессе РСБ. В развивающихся, переходных и постконфликтных странах ЧОФ нередко являются главным источником опасности и насилия, включая НПП. К основным причинам этого относятся: тесная связь таких фирм с влиятельными политическими движениями; крушение законности и порядка в стране; приход на службу в частный сектор безопасности бывших комбатантов в поисках заработка после окончания боевых действий<sup>32</sup>. Однако вместе с тем в любом процессе РСБ необходимо учитывать потенциал ЧОФ для улучшения ситуации в области безопасности в стране, особенно что касается самых уязвимых членов общества. Как подчеркивают Абрахамсен и Вильямс, «в странах, где частные фирмы выполняют жизненно важные функции обеспечения безопасности, ставка исключительно на государственные силы безопасности может серьезно снизить эффективность реформы, а, в худшем случае, может привести к непредусмотренным негативным последствиям»<sup>33</sup>. Следовательно, гендерные вопросы можно было бы интегрировать в деятельность частного сектора безопасности страны всякий раз, когда ЧОФ подпадают под действие более широкого процесса РСБ.

#### 4.3. Нормативные документы и кодексы поведения, направленные против сексуальных домогательств и надругательств

Как указано в разделе 3.2, ЧВОФ полезно пересмотреть свои методы комплектования персонала и внести в них изменения с тем, чтобы обеспечить формирование такой корпоративной культуры труда, которая бы исключала любую дискриминацию и учитывала интересы всех сотрудников. В особенности этим фирмам необходимо решить проблему сексуальных домогательств и (или) нападений, грубого и оскорбительного поведения (такого, как неуместные шутки и замечания сексуального характера в адрес других сотрудников или третьих сторон), а также поведения, мотивированного сексизмом, включая снисходительное или различное отношение к сотрудникам в зависимости от их пола или предполагаемой гендерной роли<sup>34</sup>. Следует, чтобы вышесказанное распространялось также и на организуемые фирмой мероприятия и ее политику в отношении досуга и отдыха персонала, которая может способствовать возникновению дискриминационной или оскорбительной рабочей обстановки или корпоративной культуры<sup>35</sup>.

## Рамка 4

Рекомендуемый состав нормативных документов против сексуальных домогательств:<sup>37</sup>

Заявление о том, что данная организация поддерживает право каждого сотрудника на свободу от сексуальных домогательств на рабочем месте. Преследования на гендерной почве, на почве половой или расовой принадлежности, сексуальной ориентации, возраста, состояния здоровья и других «различий» объявляются неприемлемыми.

Заявление о том, что виновные в актах сексуальных домогательств будут привлекаться к ответственности и подвергаться соответствующим дисциплинарным взысканиям.

Заявление о том, что руководители среднего и старшего звена отвечают за недопущение притеснений на рабочем месте, и что в их обязанности входит принятие мер по прекращению такого поведения и представление надлежащих рапортов о нем.

Заявление о том, что враждебные меры в отношении сотрудников, подающих жалобы на сексуальные домогательства, должны рассматриваться как дополнительные правонарушения, которые подлежат расследованию и принятию соответствующих дисциплинарных мер.

Разъяснение закона против сексуальных домогательств.

Легко понятное определение актов притеснения и примеры таких правонарушений.

Формальный порядок рассмотрения жалоб о притеснениях.

Механизмы, поощряющие раннее вмешательство и рассмотрение жалоб на враждебную обстановку на рабочем месте – такие, как программы омбудсмена.

Гарантия максимально возможной конфиденциальности подаваемых жалоб.

Характеристика дисциплинарных взысканий, предусмотренных за нарушение положений данного нормативного документа.

Механизм приема и рассмотрения жалоб с особым указанием, что жалобы можно подавать через ряд различных инстанций, таких, как:

- Любой руководитель отдела.
- Любой командир.
- Специально назначенный координатор по обеспечению многообразия на рабочем месте.
- Государственный отдел по трудовым ресурсам, в обязанности которого входит исполнение законов против дискриминации.

Сроки расследования жалоб о сексуальных домогательствах и принятия мер по ним.

Заявление о том, что лицам, подающим жалобы, должна предоставляться информация об их правах, о законе об исковой давности, а также направления для обращения в административные органы.

Имена и телефоны контактных лиц, к которым сотрудники могут обращаться за разъяснениями по поводу данного нормативного документа.

Таким образом, ЧВОФ следует иметь ясные нормативные документы и кодексы поведения, в том числе реально действующий порядок приема и рассмотрения жалоб в отношении сексуальных домогательств, издевательств и НПП. Четыре недавних случая жалоб по поводу изнасилования и сексуальных домогательств в отношении женщин, гражданских сотрудниц по контракту в Ираке, со стороны других сотрудников ЧОФ подчеркивают нехватку таких ясных внутренних кодексов поведения<sup>36</sup>. Следует, чтобы нормативные документы предусматривали прямой запрет поведения, включающего элементы сексуальных надругательств или эксплуатации, или поведения, которое может способствовать торговле людьми. Следует обеспечить возможность подачи жалоб не только сотрудниками ЧВОФ, но и представителями местных общин, с которыми данная ЧВОФ работает. Работодатели должны четко показать своим сотрудникам, что в фирме отсутствует культура безнаказанности и что любые нарушения политики фирмы встретят твердый отпор и повлекут за собой правовые последствия.

В рамке 4 представлен разработанный Национальным центром женщин-полицейских (США) перечень контрольных вопросов по типам информации, которую следует включать в нормативные документы, направленные против сексуальных домогательств. Этими вопросами могли бы воспользоваться и ЧВОФ для формулирования собственных внутренних нормативных документов против сексуальных домогательств, издевательств и НПП.

После разработки такого нормативного документа следует предпринять следующие шаги для его эффективной реализации в рамках ЧВОФ:

- Руководитель ЧВОФ должен подчеркнуть важность данного нормативного документа – например, заявив всем сотрудникам о полной нетерпимости к его нарушениям.
- Внедрение механизмов для мониторинга нарушений данного нормативного документа и подачи рапортов о них (включая анонимность порядка приема и рассмотрения жалоб).

- Широкое распространение текста нормативного документа и вывешивание его на всех рабочих местах данной ЧВОФ.
- Включение данного нормативного документа в положения и условия контракта, заключаемого с каждым сотрудником (например, при подписании контракта сотрудник должен поставить свою подпись и под кодексом поведения).
- Организация программ обучения персонала по данному нормативному документу или включение его в учебные программы<sup>38</sup>.

#### 4.4. Повышение набора и удержания женщин на службе

В разделе 3.1 шла речь об оперативных преимуществах, которые дает привлечение женщин к работе в ЧВОФ, особенно при осуществлении ими РСБ. Фирмам необходимо владеть информацией о том, как и где можно проводить набор женского и мужского персонала и оперативных сотрудников<sup>39</sup>.

Для повышения набора, удержания и продвижения женщин по службе ЧВОФ могут воспользоваться богатым опытом, накопленным в этой области полицией, вооруженными силами и другими структурами частного сектора безопасности.

См. «Гендер и реформирование полицейских сил», а также «Гендер и военная реформа»

**Следует, чтобы стратегия ЧВОФ по повышению набора и удержания женщин на службе включала следующие шаги:**

- Анализ текущего состояния, например:
  - Сколько женщин работает в ЧВОФ, и на каких должностях?
  - Различаются ли зарплаты женщин и мужчин, занимающих должности одного уровня?

## Рамка 5 Набор женщин в Национальное подразделение по предупреждению незаконного оборота наркотиков (Афганистан)<sup>46</sup>

С 2004 года фирма Blackwater USA, подрядчик Управления по борьбе с наркотиками (подразделения Министерства юстиции США), занимается обучением, наставничеством и оказанием поддержки Национальному подразделению по предупреждению незаконного оборота наркотиков (НПН), структуре Министерства внутренних дел (МВД) Афганистана, уполномоченному вести борьбу с распространением наркотиков на территории всей страны. На сегодняшний день на долю НПН приходится 50% всех случаев захвата наркотиков в Афганистане. Свою кампанию по набору сотрудников в НПН Blackwater проводила в период с августа 2004 года по август 2005 года. С тех пор набор сотрудников и проверку их биографических данных МВД проводит самостоятельно.

В НПН служат 174 мужчины и женщины, граждане Афганистана. В 2005 году женщины составляют более 6% всех выпускников учебных программ фирмы Blackwater. Опрос потенциальных новобранцев, проводившийся в 2004 году до начала первого курса обучения, показал, что женщин интересует работа в НПН.

Две женщины, участницы первого курса обучения, работают в НПН до сих пор. По итогам второго курса обучения одна женщина получила диплом с отличием, доказав тем самым, что женщины могут работать на равных с мужчинами.

Продолжительность каждого учебного курса Blackwater составляет 6 недель и включает, в числе прочих тем, обучение владению стрелковым оружием, оказанию первой помощи, методике ведения переговоров, проведению обысков, ориентированию на местности и сбору оперативной информации. Женщины выполняют те же упражнения и обязанности, что и мужчины, причем они носят при этом форменную одежду и ходят с непокрытой головой. Сотрудники этого подразделения получают самую высокую зарплату из всех правоохранительных структур МВД, и зарплата женщин не отличается от зарплаты мужчин.

В настоящее время ответственность за программы обучения передается афганской стороне. Blackwater скоро приступит к выполнению программы «научить учителя», в рамках которой преподаватели набираются из числа сотрудников НПН, а это означает, что эта карьера будет открыта не только мужчинам, но и женщинам.

- Называют ли женщины, действующие сотрудницы (в процессе работы с фокус-группами и по результатам опросов при увольнении) какие-либо проблемы, связанные с условиями их труда или обстановкой на рабочем месте?
- Каково отношение сотрудников-мужчин к коллегам женского пола?
- Анализ существующих препятствий для набора и удержания женщин на службе, например:
  - Высока ли доля случаев, когда набор на службу производится «по знакомству»? Как можно набрать на службу женщин из числа бывших полицейских или военнослужащих?
  - Включают ли должностные инструкции и показатели служебной аттестации полный набор необходимых навыков? Например, для должностей, связанных с осуществлением РСБ, это организационные навыки, коммуникативные способности и умение работать с представителями разных культур?
- Проверка нормативных документов и инструкций, например:
  - Какие нормативные документы и практические методы применяются в данной фирме для предупреждения сексуальных домогательств и других правонарушений сексуального характера?
  - Покрывает ли медицинская страховка фирмы специфические потребности всех сотрудников (включая женщин) в области охраны здоровья?
  - Обеспечиваются ли снаряжение, форменная одежда и жилье (там, где оно необходимо) в соответствии с потребностями мужчин и женщин?
- Анализ проблем, вызовов и путей улучшения ситуации.
- План действий, который определяет задачи, сроки, ответственных исполнителей, механизмы мониторинга и последующие мероприятия.

### 4.5. Психическое и физическое здоровье сотрудников

То, как сказывается на физическом и социальном здоровье оперативных сотрудников ЧВОФ связанная с высоким риском и стрессом работа в таких охваченных конфликтами регионах, как Афганистан и Ирак, пока изучено мало. Результаты последних исследований и недавно поученные факты по-

казывают, что лица, работающие по контракту, сталкиваются с теми же проблемами психического здоровья, связанными с нахождением в боевой обстановке, от которых страдают возвращающиеся домой военнослужащие<sup>40</sup>. Основная тяжесть последствий посттравматического стресса (ПТС), например, ложится на плечи супругов и близких родственников больных; таким образом, члены их семей косвенно также страдают от того, что произошло на поле боя.

К сожалению, большинство служащих по контракту сотрудников не получают полной информации о возможном развитии у них ПТС, о способах предупреждения и лечения этого заболевания. Самого лечения им, как правило, также не предоставляют. В США отмечено множество случаев, когда страховые компании отказывались оплачивать лечение сотрудников ЧВОФ, на которых не распространяется страховка Министерства США по делам ветеранов<sup>41</sup>. По данным командования сухопутных войск США, после года службы в боевых подразделениях в Ираке симптомы ПТС возникали примерно у 17% личного состава. Однако, если к ним прибавить лиц, у которых возникают проблемы в семье, проблемы, связанные со злоупотреблением алкоголем и другие проблемы привыкания к мирной жизни, то эта цифра может увеличиться до 30-35%. Проведенное корпорацией DynCorp обследование преподавателей организованных ею курсов для полицейских в Ираке также выявило симптомы ПТС у 24% кадрового состава<sup>42</sup>.

Последствия этих заболеваний сказываются не только на самих пострадавших, но и на их семьях, знакомых, причем иногда весьма жестоким образом. В частности, насилие в семье – это, главным образом, насилие со стороны мужчин в отношении женщин и детей. Следует, чтобы руководство фирм знало об этих проблемах, наступающих после выхода из зоны конфликта, и выделяло ресурсы для оказания помощи своим сотрудникам после возвращения домой. Следует, чтобы самым минимальным требованием в этом отношении было требование о включении вопросов ПТС в программу обучения перед отправкой в места дислокации и в инструктаж после возвращения домой.

## 4.6. Проверка анкетных данных и обучение

После резкого роста отрасли частных услуг в области безопасности весьма остро встала проблема проверки анкетных данных сотрудников<sup>43</sup>. Следует, чтобы ЧВОФ, как минимум, включили в процедуру набора тщательную проверку анкетных данных кандидатов на предмет выявления их возможной причастности к уголовным преступлениям, нарушениям прав человека и НПП.

Особое внимание следует также обращать на вопросы обучения. В связи с тем, что сотрудники и служащие по контракту обычно приходят из вооруженных сил и правоохранительных органов, а большинство солидных фирм применяют процедуры проверки анкетных данных кандидатов и тщательный отбор, обычно считается, что дополнительное обучение сотрудников либо не нужно вообще, либо требуется лишь в форме повышения квалификации. Следует, чтобы заказчики включали в условия контракта требование об обязательном прохождении персоналом дополнительного обучения, особенно в области МПП, МЗПЧ и гендерных аспектов. Это позволит снизить тенденцию, в рамках которой ЧВОФ направляют в места дислокации новых сотрудников без надлежащей подготовки.

## 4.7. Гендерное обучение

Обучение навыкам выявления и решения гендерных проблем важно для всех лиц, работающих над РСБ и в смежных областях<sup>44</sup>. Общих стандартов или передовых методов обучения, в том числе гендерного обучения оперативных сотрудников частных охранных фирм, не существует. Следует, чтобы ЧВОФ включили гендерные вопросы во все действующие программы обучения персонала. В идеале следует, чтобы эти программы предусматривали непрерывное обучение с участием организаций гражданского общества – таких, как женские организации. Кроме того, гендерное обучение можно было включить в более обширный одно- или трехдневный курс по международному праву и смежным проблемам.

Важнее же всего обеспечить, чтобы гендерное обучение, в целях повышения его эффективности, всегда опиралось на факты, характерные для данных условий.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

Гендерное обучение оперативных сотрудников и руководства ЧВОФ могло бы включать **следующие темы**<sup>45</sup>:

- Значение термина «гендер».
- Определения основных видов деятельности ЧВОФ и осмысление различий в их влиянии на женщин и мужчин.
- Причины, по которым интеграция гендера может повысить шансы на успешное и эффективное выполнение заданий.
- Анализ деятельности фирмы через гендерную призму: пути включения гендерной концепции в оперативную работу в области безопасности.
- Учет гендерных вопросов при работе над РСБ (например, работа с местными женскими организациями, набор женщин в службы безопасности).
- Методы работы с женщинами и мужчинами из принимающего сообщества и обеспечение их защиты.
- Суть НПП и методы борьбы с ним.

- Кодексы поведения фирмы и нормативные документы об абсолютной нетерпимости к сексуальным домогательствам, правонарушениям сексуального характера и оскорбительному поведению на сексуальной почве.

## 4.8. Саморегулирование отрасли и внутренние кодексы поведения фирм

Следует, чтобы систематический учет гендерной концепции также стал компонентом системы саморегулирования, которая охватывает все большее число субъектов отрасли. Внедрение и мониторинг стандартов в области гендера можно осуществить в увязке с решением других проблем (таких, как соблюдение прав человека) в рамках комплексного процесса внедрения стандартов. Безусловно, желательным было бы предоставление соответствующих полномочий и некоторая степень участия со стороны государства; это способствовало бы обеспечению исполнения стандартов и гарантировало бы успех системы саморегулирования. Например, сотрудничество между государством и данной отраслью по вопросам регулирования позволило бы избежать такого развития событий, когда фирмы могут быть вынуждены уходить в тень – в том случае, если регулирование станет слишком обременительным или потребует слишком больших затрат. Например, заявки на участие в выгодных международных тендерах приходится готовить в сжатые сроки. Если, по закону, заявку фирмы предварительно должно утвердить правительство страны регистрации, то у фирмы может возникнуть соблазн выйти в оффшор или перерегистрироваться в стране с менее зарегулированным законодательством. Вместе с тем, участие правительства весьма полезно с точки зрения необходимости обеспечить проведение ревизии и мониторинга норм и нормативных документов фирмы в отношении систематического учета гендерной концепции.

Стандарты, особенно обязательные, имеют двойной эффект. Во-первых, они способствуют повышению качества, прозрачности и подотчетности деятельности ЧВОФ. Во-вторых, они вытесняют из отрасли «ковбоев». Однако эти положительные последствия достижимы лишь в том случае, если действуют меры контроля, обеспечивающие соблюдение фирмами установленных стандартов.

Одним из самых эффективных средств обеспечения подотчетности, систематического учета гендерной концепции и соблюдения прав человека путем стимулирования соблюдения организационных и профессиональных норм могут быть кодексы поведения, принимаемые на уровне отдельной фирмы или на уровне всей отрасли. Например, Ассоциация индустрии безопасности Канады (КАНАСА) включила в свой кодекс профессиональной этики подробное описание механизма расследования жалоб силами комиссии по этике, который предусматривает возможное применение санкций вплоть до исключения из КАНАСА<sup>47</sup>. Кодекс поведения Международной ассоциации миротворческих операций (МАМО)<sup>48</sup>, а также устав и кодекс поведения Британской ассоциации частных охранных фирм (БАПСК)<sup>49</sup> являются документами, которые могли бы включать и гендерные аспекты – в статьях, посвященных методам найма, соблюдению прав человека, сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам. Тот факт, что в настоящее время гендерные аспекты в этих кодексах поведения отсутствуют, подчеркивает необходимость обеспечения осведомленности организаций отрасли о гендерных проблемах.

Однако, несмотря на репутационные стимулы к переходу на саморегулирование, не все ЧВОФ являются приверженцами

## Рамка 6

## Саморегулирование отрасли в Соединенном Королевстве

Первые шаги по направлению к саморегулированию отрасли были предприняты в начале 2006 года, когда начала свою деятельность Британская ассоциация частных охранных фирм (БАПСК). Британская отрасль частных структур безопасности непомерно разрослась период с 2003 по 2005 год на фоне «иракского бума», однако ей приходилось преодолевать ряд проблем, связанных с легитимностью фирм и уровнем доверия к ним. Ассоциация была организована с целью регулирования и контроля над деятельностью базирующихся в Соединенном Королевстве фирм в виду полного отсутствия в Соединенном Королевстве механизмов регулирования отрасли, а также каких-либо мер со стороны правительства в этом направлении. БАПСК объединяет примерно 95% всей отрасли страны (в пересчете на стоимость заключаемых фирмами контрактов), поэтому любые, принятые надлежащим образом, меры по установлению стандартов оказали бы значительное влияние на весь рынок.

Строгие критерии приема в ассоциацию, в том числе механизм тщательной проверки анкетных данных, внедрение обязательных курсов обучения в области МГП и МЗПЧ, а также разработка комплексного кодекса профессионального поведения сделали БАПСК эффективным инструментом повышения стандартов отрасли. В итоге британское правительство готово предоставить БАПСК мандат на обеспечение саморегулирования отрасли.

И все же эффективное саморегулирование достижимо лишь при некотором участии правительства. Двумя важнейшими инструментами, с помощью которых саморегулирование может стать эффективным и вызывающим доверие механизмом, могли бы быть создание структуры по проведению расследований и потенциальное назначение омбудсмена в составе какого-нибудь министерства.

В связи с тем, что частные структуры безопасности обычно оказывают свои услуги за рубежом, где проведение ревизий в значительной степени затруднено, и они не могут осуществляться на регулярной основе, фирмам необходимо признать, что с точки зрения развития их бизнеса было бы выгодно внедрить и выполнять соответствующие стандарты, в том числе в отношении гендерных проблем. Гендерное обучение было бы особенно полезным, так как оно может повысить понимание преимуществ систематического учета гендерной концепции в операциях той или иной фирмы.

Саморегулирование предоставляет уникальную возможность для внедрения гендерных аспектов в отрасль частных услуг безопасности, потому что процесс установления стандартов учитывает интересы всех участников и осуществляется в направлении снизу вверх. Кроме того, орган саморегулирования хорошо знаком с членами ассоциации и, при необходимости, может обсудить преимущества и проблемы систематического учета гендерной концепции на двусторонней основе.

кодексов поведения в рамках отдельной организации, ассоциации или международных органов. По результатам обследования 30 своих членов, проведенного МАМО в 2006 году, 21% фирм-респондентов признали отсутствие у них внутреннего кодекса поведения и желания соблюдать такой кодекс. Из всех респондентов, 14% не были участниками какого-либо внешнего кодекса поведения<sup>50</sup>. Кроме того, саморегулирование, по определению, не может распространяться на фирмы, которые предпочитают оставаться вне режима регулирования на уровне отрасли. Следовательно, саморегулирование далеко не является универсальным ключом ко всем проблемам и срабатывает лишь при наличии системы взаимосвязанных и, в идеальном случае, взаимно усиливающихся схем регулирования на национальном, международном уровне и на уровне самой отрасли.

Однако в то же время пропаганда развития саморегулирования стала позицией правительства Соединенного Королевства по умолчанию в отношении большинства отраслей страны (см. рамку 6).

## 5 Решение гендерных проблем в рамках международного и национального регулирования деятельности ЧВОФ

Пока что лишь две страны, Южная Африка и США, установили специальные режимы регулирования для своих частных структур безопасности, осуществляющих операции за рубежом. Вместе с тем, как показывают непрекращающиеся дискуссии в обеих странах, и тот, и другой режим имеют массу недостатков<sup>51</sup>.

Следует, чтобы разработка режимов регулирования ЧВОФ как на национальном, так и на международном уровне ориентировалась на существующую международную правовую си-

стему. Ряд международных и региональных правовых актов и документов содержат положения, которые:

- Требуют интеграции гендерных вопросов во все аспекты миротворческой деятельности и мероприятий по разрешению конфликтов.
- Устанавливают возможность ответственности государств за нарушения со стороны персонала ЧВОФ.
- Устанавливают прямую ответственность персонала ЧВОФ за нарушения МГП, МЗПЧ, международного уголовного права и национальных законов об экстерриториальных преступлениях и правонарушениях.

Хотя настоящий раздел не предлагает комплексных рекомендаций по организации международного и национального регулирования ЧВОФ, он приводит соответствующие действующие стандарты, обращая особое внимание на учет гендерных аспектов.

### 5.1. Международные права человека и международное гуманитарное право

Международное право прямо не регулирует деятельность ЧВОФ и отдельных служащих по контракту. Отдельные нормы международного права действуют лишь в отношении наемников, причем этот термин в значительной степени устарел и не отражает надлежащим образом такое современное явление, как ЧВОФ<sup>52</sup>. Точно так же международные или региональные правовые документы, закрепляющие права женщин или детей, или общие документы о правах человека конкретно не касаются проблем отрасли частных служб безопасности<sup>53</sup>.

**Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325** о женщинах, мире и безопасности посвящена систематическому учету гендерной концепции в процессе разрешения конфликтов, миротворческой деятельности и восстановления страны в постконфликтный период, однако напрямую не касается проблем сектора частных структур безопасности и вопроса об учете гендерных аспектов в их деятельности<sup>54</sup>. Вместе с тем, эта резолюция призывает к систематическому учету гендерной концепции в миротворческих операциях в соответствии

с Виндхукской декларацией и Планом действий Намибии, включая РДР и программы реформирования полицейских сил и системы правосудия; по-видимому, это относится и к частным подрядчикам миротворческих миссий ООН<sup>55</sup>. Кроме того, Резолюция Совета Безопасности ООН № 1235 заявляет, что всем сотрудникам миротворческих миссий следует проходить специальное обучение по осуществлению защиты, удовлетворению потребностей и соблюдению прав человека женщин и детей в ситуациях конфликта. Резолюция также напоминает о необходимости, чтобы «все стороны вооруженного конфликта в полной мере соблюдали положения международного права в отношении прав женщин и девушек и их защиты как гражданских лиц».

**См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы**

### Ответственность государств за нарушения прав человека персоналом ЧВОФ

Тем не менее, государства обязаны защищать людей от нарушений прав человека. Стандарты МПП имеют к этому непосредственное отношение, потому что государства могут и, фактически, обязаны их соблюдать и, тем самым, призывать к ответу фирмы, чьи действия вступают в противоречие с правами человека. Подходящим примером в этом смысле является Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), ратифицированная 185 государствами<sup>56</sup>. Например, статья 2 конвенции обязывает государства принять ряд мер, имеющих последствия и для частного сектора. К ним относятся следующие меры:

- «Принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин» (статья 2b).
- «Установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации» (статья 2c).
- «Принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия» (статья 2e).

В частности, толкование ответственности государства за нарушения прав человека в последние годы значительно расширилось и теперь включает не только нарушения прав человека со стороны государства и его представителей, но также и позитивные обязательства предупреждать нарушения со стороны частных субъектов. В соответствии с положениями международного права, государства имеют общую обязанность действовать с надлежащим вниманием в целях предупреждения, расследования нарушений международного права, наказывать за них, а также выплачивать за них обоснованную компенсацию. Государство может быть признано виновным в том случае, если оно не проявит надлежащего внимания при предупреждении нарушений прав человека со стороны частного субъекта (например, ЧВОФ) или при реагировании на такие нарушения.

Ряд международных правовых документов прямо подтверждают эту обязанность уделять надлежащее внимание в отношении насилия против женщин. Статья 4 **Декларации об искоренении насилия в отношении женщин**, принятой в 1994 году Генеральной Ассамблеей ООН<sup>57</sup>, гласит:

*«... государства должны безотлагательно приступить к осуществлению всеми надлежащими средствами политики искоренения насилия в отношении женщин и в этих целях должны ... (с) Уделять надлежащее внимание вопросам предупреждения и расследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них в соответствии с национальным законодательством, независимо от того, совершены ли такие акты государством или частным лицом».*

На региональном уровне статья 7(b) **Межамериканской конвенции о предупреждении, искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него** (1994 г.) (Конвенция Belém do Para) аналогичным образом требует, чтобы государства «уделяли надлежащее внимание вопросам предупреждения и расследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них»; статья 125 **Пекинской декларации и платформы действий** 1995 года еще раз подтвердила ответственность государств за обращение надлежащего внимания на предотвращение, расследование актов насилия в отношении женщин, совершаемых негосударственными субъектами, и наказание за них<sup>58</sup>.

Таким образом, на государства возлагается позитивная обязанность по предупреждению, расследованию преступлений, связанных с НПП и дискриминацией, и наказанию за них<sup>59</sup>. Государство, не уделяющее надлежащего внимания предупреждению, расследованию преступлений, совершенных частными субъектами (включая акты НПП, совершенные персоналом ЧВОФ), и наказанию за них, само может подлежать ответственности в рамках МЗПЧ.

### Прямая ответственность персонала ЧВОФ

Сотрудники ЧВОФ могут также нести прямую ответственность как частные лица в рамках МПП, если последнее действует в момент операции, т.е., если операция проводится в зоне вооруженного конфликта. Согласно МПП, сотрудники ЧВОФ имеют статус гражданских лиц (за исключением тех случаев, когда они входят в состав вооруженных сил государства). Они могут нести индивидуальную уголовную ответственность за любые совершенные ими военные преступления. Любое судебное преследование преступлений обычно требует действий со стороны государств, которые в большинстве правовых систем отвечают за соблюдение МПП и МЗПЧ. В настоящее время государства практически не принимают мер в этой области. Кроме того, не следует сбрасывать со счетов и возможности Международного уголовного суда (МУС) по рассмотрению дел о военных преступлениях, совершенных персоналом ЧВОФ. Римский статут МУС признает сексуальные преступления и НПП военными преступлениями и преступлениями против человечности и предусматривает их судебное преследование в качестве таковых<sup>60</sup>.

Одно из причин непринятия государствами мер в этой области могут быть трудности практического характера, связанные с проведением расследований по уголовному делу во враждебной обстановке или в обстановке, сопряженной с высоким уровнем риска. Еще одной причиной может быть такой фактор, как политическая целесообразность. Правительства могут использовать ЧВОФ как инструмент для осуществления миссии в условиях конфликта или в постконфликтный период для того, чтобы иметь возможность отрицать свою причастность к такой миссии, особенно если она потерпит неудачу, или возможность скрыть гибель людей при осуществлении опасной операции: в конце концов, в общественном сознании смерть контрактника вызывает меньший резонанс, чем смерть военнослужащего. Из этого следует, что государ-

ства не обязательно могут быть заинтересованы во введении строгого регулирования и контроля над ЧВОФ, поскольку такое регулирование, естественно, может повысить ответственность правительства за действия, которые ЧВОФ выполняют от собственного имени.

## 5.2. Национальное законодательство и основные принципы реагирования на экстерриториальные преступления и правонарушения

Даже если бы частные компании можно было привлекать к юридической ответственности в рамках международных правовых систем в области прав человека, исполнение этих обязательств, вероятнее всего, было бы возможно лишь через законодательство и правовые системы отдельных государств<sup>61</sup>.

В настоящий момент лишь очень немногие страны, в особенности Южная Африка, Швейцария и США, принимают законодательные меры, направленные на регулирование деятельности ЧВОФ, зарегистрированных на их территории, или на запрет своим гражданам работать в качестве наемников в целях предупреждения нарушений международного права и прав человека<sup>62</sup>. В связи с тем, что правительство США и американские ЧВОФ принадлежат к числу наиболее заметных субъектов деятельности в области РСБ во всем мире, есть смысл более подробно рассмотреть нормативно-правовую базу США по этому вопросу.

На подрядчиков правительства распространяются такие правовые акты, как Акт об экстерриториальной ответственности военнослужащих (АЭОВ)<sup>63</sup> и Единый свод военных законов (ЕСВЗ)<sup>64</sup>. Оба акта объявляют вне закона злостные преступления, такие, как изнасилование или убийство. Несмотря на то, что, теоретически, оба закона уже можно применять, не стихают бурные дискуссии по поводу конституционности некоторых аспектов ЕСВЗ и целесообразности применения АЭОВ. Что касается ЕСВЗ, то пока не понятно, каким образом поправка, распространяющая действие этого закона на подрядчиков министерства обороны, работающих в чрезвычайных ситуациях и во время боевых действий, будет распространяться и на фирмы и граждан других стран, или на тех, кто работает по контракту с заказчиками, не имеющими отношения к правительству США. Те же проблемы возникают и в связи с АЭОВ, хотя этот акт и не распространяется на под-

рядчиков, не связанных контрактом с министерством обороны (например, на подрядчиков министерства внутренних дел)<sup>65</sup>. Еще одной проблемой для обеспечения соблюдения АЭОВ является сложность и высокая стоимость экстерриториального судебного преследования: опрос свидетелей и добычу доказательств приходится проводить за тысячи километров от американского континента. Несмотря на то, что, по утверждениям, около 20 гражданских служащих по контрактам министерства обороны или ЦРУ были причастны к случаям издевательств над заключенными военных тюрем США в Афганистане, на Гуантанамо и в Ираке, пока что лишь один из них, работавший по контракту с ЦРУ, попал под судебное разбирательство Министерства юстиции США за применение пыток в Афганистане (см. рамку 7)<sup>66</sup>.

Кроме того, нормативно-правовое регулирование действий сотрудников ЧВОФ может быть направлено на конкретные виды правонарушений. Например, Акт о защите жертв торговли людьми (ТВПА) распространяет юрисдикцию федеральных судов США на сотрудников и служащих по контракту федерального правительства, обвиняемых в преступлениях, связанных с торговлей людьми за рубежом. Следует, чтобы исполнение ТВПА подкреплялось проведением регулярных ревизий подрядчиков и субподрядчиков на предмет соблюдения ими положений закона, а также следует рекомендовать, чтобы другие государства также приняли у себя аналогичное законодательство и механизмы проверки его соблюдения.

Можно говорить о существовании нескольких проблем практического характера в связи с национальным законодательством и руководящими принципами, регулируемыми приватизацией услуг безопасности. Например, государства обязаны защищать граждан от потенциально пагубной деятельности фирм и частных субъектов на своей и подконтрольной им (например, оккупированной) территории. В то же время МЗПЧ не предусматривает соответствующей обязанности по установлению экстерриториальной юрисдикции для защиты потенциальных жертв, которые находятся под эффективным контролем третьего государства, за исключением случаев, когда совершенные нарушения подпадают под действие универсальной юрисдикции в качестве тяжких нарушений Женевской конвенции или иных серьезных нарушений прав человека, таких, как геноцид и апартеид. Если та или иная фирма осуществляет деятельность за пределами государства своей регистрации, такое государство лишь «обязано принять законодательство и нормативно-юридические документы для предупреждения в максимально возможной степени»

### Рамка 7

#### Дело «Соединенные Штаты Америки против Дэвида А. Пассаро»<sup>67</sup>

Одним из примеров эффективного применения национального законодательства является дело Дэвида А. Пассаро, независимого подрядчика, который работал в Афганистане по контракту ЦРУ. В июне 2003 года он занимался обучением полувоенных формирований в интересах вооруженных сил США на базе Асадабад в северо-восточной провинции Кунар.

Местный афганский крестьянин Абдул Вали был одним из группы лиц, которых подозревали в совершении нападений. 18 июня 2003 года Абдул Вали добровольно сдался американским войскам на базе Асадабад после того, как ему была гарантирована безопасность.

Пассаро, в присутствии не менее трех военнослужащих из 82-й воздушно-десантной дивизии армии США, подвергал Вали пыткам во время допроса. Как показали свидетели, Пассаро с удовольствием сам вызвался провести допрос Вали и пришел в ярость, когда Вали не смог ответить на его вопросы – явно потому, что не имел никакого отношения к нападениям с применением ракет. По утверждениям обвинения, Пассаро пытал приковать цепями к полу и стене камеры Вали, избивал его по рукам, кистям рук, коленям и животу металлическим электрическим фонариком, сжатым кулаком, и ногой, обутой в ботинок. Кроме того, Пассаро как минимум один раз ударил простертого на полу Вали ногой в пах. 21 июня 2003 года было объявлено о смерти Вали.

17 июня 2004 года Пассаро стал первым гражданским лицом, которому предъявили обвинение в пытках заключенных в тюрьмах Афганистана и Ирака, а также первым американцем, против которого выдвинули обвинение в рамках Закона о борьбе с терроризмом в США, полномочия по применению которого были распространены и на представителей прокуратуры США за рубежом.

Пассаро был признан виновным в одном тяжком уголовном преступлении и в трех случаях мисдиминора в форме нападения и в феврале 2007 года был приговорен федеральным судом штата Северная Каролина к тюремному заключению сроком 8 лет и 4 месяца.

**Рамка 8****Гражданский иск против фирмы Kellogg, Brown and Root в отношении актов изнасилования и сексуальных домогательств**

Истцы, сотрудницы фирмы Kellogg, Brown and Root (КБР), утверждают, что в 2004-2005 гг. они столкнулись с атмосферой сексуальной разнузданности, подогреваемой алкоголем, где женщин неоднократно подвергали унижениям и предложениям заняться сексом, несмотря на их жалобы непосредственному руководству. Одна истица по иску об изнасиловании утверждает, что «этого нападения не случилось бы, если бы в фирме не царил атмосфера попустительства «мальчишеским шалостям», которую ответчики сами и создали, а затем не предупредили (женщин) о ней – атмосфера, на которую обвиняемые закрывали глаза (если только сами ее не поощряли), хотя их многократно ставили в известность о ней»<sup>71</sup>. Несмотря на заверения КБР о том, что она провела полное расследование дела об изнасиловании, Комиссия США по соблюдению равноправия при трудоустройстве постановила, что проведенное фирмой внутреннее расследование этого дела было недостаточным и не обеспечило надлежащих средств судебной защиты<sup>72</sup>.

нарушений прав человека компанией, зарегистрированной в его юрисдикции»<sup>68</sup>.

Многие государства, на территории которых действуют ЧВОФ, не имеют ни политической воли, ни возможности обеспечить защиту граждан от действий ЧВОФ на своей территории. Это особенно характерно для несостоятельных государств или государств на грани банкротства, правовая система которых фактически прекратила существование. Как заметил по этому поводу один консультант Международного комитета Красного креста (МККК) по юридическим вопросам, «отсутствие ответственности в государстве, на территории которого действуют фирмы, особенно в обстановке конфликта, в сочетании с отсутствием в государстве их регистрации мер принуждения к соблюдению закона по причине препятствий процессуального характера или в виду отсутствия соответствующего законодательства, может привести к серьезным пробелам в области защиты людей»<sup>69</sup>.

Преследование за нарушение прав человека в третьей стране весьма затруднительно, и лишь немногие государства признают уголовную ответственность фирм<sup>70</sup>. Вместе с тем, ряд национальных правовых систем (например, в Соединенном Королевстве и США) предусматривают возможность судебного преследования за ущерб, причиненный в другой стране. Этот вариант еще в полной мере не исследован, однако против фирм уже можно подавать судебные иски в рамках таких документов, как Закон США о правонарушениях в отношении иностранных граждан и законы о субсидиарной ответственности Соединенного Королевства. Субсидиарная ответственность – это правовая ответственность, возлагаемая на работодателя за деликт (гражданское правонарушение), совершенное его сотрудником в период выполнения служебных обязанностей.

В настоящее время в гражданских судах США проходят четыре гражданских дела о предполагаемых актах сексуального домогательства и изнасилования, совершенных в Ираке сотрудниками фирмы-подрядчика Kellogg, Brown and Root (см. рамку 8). Это показывает, что одних внутренних расследований не достаточно, и что любые дела по обвинениям в сексуальных домогательствах и изнасиловании фирмам следует по умолчанию передавать на рассмотрение в соответствующие инстанции.

### 5.3. Необязательные международные руководящие принципы

Примером такого документа может служить Кодекс принципов добровольного соблюдения безопасности и прав человека, принятый в 2000 году правительствами, нефтяными и добывающими корпорациями, НПО и органами контроля<sup>73</sup>. Этот документ устанавливает четкие принципы взаимодействия между фирмами и частными структурами безопасности; на этапе реализации этих принципов на уровне фирм

в них можно включить и гендерные аспекты. К числу более недавних примеров можно отнести Сараевский кодекс поведения для частных охранных фирм, проект которого был разработан представителями отрасли из стран Юго-Восточной Европы и Соединенного Королевства, а также представителями ряда НПО и международных организаций<sup>74</sup>.

Эти международные принципы охватывают ряд направлений (методы набора персонала, программы обучения и соблюдение прав человека), в которые можно было бы включить и гендерные аспекты. Однако, как и в случае с кодексами поведения на уровне отдельной фирмы или отрасли, участие в этих документах абсолютно добровольно, в связи с чем они пока охватывают лишь незначительную долю из сотен ЧВОФ, действующих в мире. Кроме того, такие документы обычно представляют собой наименьший общий знаменатель, согласиться с которым могли бы различные заинтересованные субъекты.

Более перспективный проект был инициирован правительством Швейцарии в сотрудничестве с МККК; он приглашает государство поддерживать соблюдение МПП и МЗПЧ и обеспечить такое соблюдение всеми ЧВОФ, работающими в ситуациях конфликта. В настоящее время обдумывается возможность разработки проекта, в который, вероятнее всего, будут включены и гендерные аспекты.

### 5.4. Другие международные документы, относящиеся к данному вопросу

Существуют и другие международные стандарты «мягкого права», которые могут иметь особое значение для ЧВОФ, применяющих силу в процессе своей деятельности<sup>75</sup>. Примерами таких документов являются: «Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов ООН»; «Основные принципы ООН по применению силы и стрелкового оружия сотрудниками правоохранительных органов»; «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными»; «Основные принципы обращения с заключенными» и «Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме». Несмотря на то, что эти международные документы разрабатывались для государств и их представителей, заказчики и государства, нанимающие ЧВОФ, могли бы ссылаться на них в тексте контракта как на стандарты поведения.



## 6 Интеграция гендера в принципы деятельности ЧВОФ в конкретных условиях

### 6.1. Конфликтные и постконфликтные страны

Конфликтные и постконфликтные страны обычно испытывают нехватку государственных служб безопасности и нередко заполняют этот пробел с помощью ЧВОФ. Динамика развития таких событий в постконфликтных странах представляет особый интерес, так как недавний бум в секторе частных служб безопасности всего мира в основном имел место в постконфликтных странах – особенно в Афганистане и Ираке. Проблемы, вызовы и возможности использования частных подрядчиков для обеспечения безопасности в этих двух странах отличаются большим своеобразием и вряд ли возникнут снова в какой-либо другой обстановке в обозримом будущем. Вместе с тем, эти случаи очень важно изучить более подробно, поскольку значительное присутствие ЧОФ в Афганистане и Ираке будет востребовано еще не менее пяти или десяти ближайших лет.

Вряд ли возможно получить надежные данные о численности ЧВОФ, как местных, так и международных, на территории Афганистана и Ирака. По расчетным данным самой отрасли, в Ираке находится от 20 до 25 тыс. сотрудников частных служб безопасности, работающих по контракту. Иногда не ясно, включают ли эти цифры и местных, иракских подрядчиков, однако, по утверждению Ассоциации частных охранных фирм Ирака (АЧОФИ), лишь около половина из них представлена иностранцами, причем 5 тыс. прибыли из стран Запада, а гораздо большее число – из третьих стран. Так как централизованный сбор данных отсутствует, то невозможно также определить, сколько иностранных контрактников в стране на сегодняшний день выполняют лишь вспомогательные функции (например, работают поварами, уборщиками) в составе иностранных войск и ЧВОФ. Расчетные данные по сотрудникам частных охранных фирм в Афганистане дают цифру от 18,5 до 28 тыс. человек<sup>76</sup>, причем, похоже, что в нее входят и местные силы безопасности (хотя, опять-таки, имеющаяся информация ненадежна).

Данные по Афганистану и Ираку демонстрируют глобальный характер отрасли частных структур безопасности и растущий уровень неравенства. ЧВФ и ЧОФ, действующие в этих двух странах, нанимают на работу тысячи сотрудников – главным образом, не имеющих надежного заработка неимущих людей из развивающихся стран, нередко выплачивая им зарплату, которая составляет лишь десятую часть от зарплаты сотрудников из стран Запада, выполняющих ту же работу<sup>77</sup>. Фирмы-посредники со Среднего Востока набирают рабочих из таких обнищавших стран, как Бангладеш, Непал и Филиппины; они выполняют в ЧОФ низкооплачиваемую работу в должности поваров, официантов и мойщиков туалетов<sup>78</sup>. Другие контрактники, бывшие комбатанты из таких стран как Фиджи и Уганда, а также со всей Латинской Америки, обычно берутся за опасную работу – такую, как обеспечение непосредственной защиты и военной поддержки<sup>79</sup>. Американские фирмы нередко предпочитают набирать охранников среди выходцев из этих стран, потому что они прошли обучение у американских инструкторов во время военной службы и хорошо зна-

комы с американскими системами оружия и мерами обеспечения безопасности.

Так называемый «пузырь», т.е. неожиданный бум деловой активности ЧВОФ в секторе частных структур безопасности, в значительной степени обязан своему появлению принимаемым в последние годы мерам по восстановлению Афганистана и Ирака после конфликта. В результате возникли новые направления для развития всего рынка этих услуг. Благодаря их близости к мероприятиям в области постконфликтного восстановления, у международных ЧВОФ стал появляться значительный потенциал по новым направлениям деятельности, таким как РСБ, РДР, развитие, а также оказание помощи при массовых бедствиях. В виду того, что указанный «пузырь» неизбежно «лопнет», можно предположить, что именно эти направления станут направлениями настоящего роста для специализированного подмножества субъектов сектора частных услуг безопасности. Следовательно, сейчас самое время приступить к созданию эффективных принципов учета гендерных аспектов в системе международных ЧВОФ, которые занимаются этой деятельностью. Такие принципы (как общие, так и предназначенные для конкретных условий) надлежит разрабатывать в тесном сотрудничестве с ЧВОФ и их профессиональными ассоциациями, такими, как МАМО, БАПСК, АЧОФИ и Ассоциация частных охранных фирм Афганистана, а также с представителями правительств и донорских организаций. Эффективную реализацию, мониторинг и обеспечение соблюдения принципов и стандартов может гарантировать лишь участие в этом процессе всех заинтересованных субъектов.

Во время конфликта и непосредственно после него самой большой опасности подвергаются гражданские лица, в том числе женщины, дети и пожилые люди. Обычно в постконфликтный период сохраняется высокий уровень НПП<sup>80</sup>. Следовательно, крайне необходимо, чтобы сотрудники ЧВОФ, действующих в условиях постконфликтного периода, были осведомлены о методах защиты, особых потребностях в области безопасности и правах женщин, девушек и юношей в конфликтных и постконфликтных ситуациях и прошли соответствующее обучение. Сотрудникам или лицам, работающим по контракту, следует предоставлять четкие инструкции по кодексам поведения и политике абсолютной нетерпимости, в том числе в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств над уязвимыми группами населения принимающей страны и над другими сотрудниками ЧВОФ. В результате систематического учета гендерной концепции в операциях ООН по восстановлению и поддержке мира, этот вид обучения, предвещающий направление войск в места дислокации, уже применяется вооруженными силами многих стран, участвующих в операциях международного вмешательства<sup>81</sup>.

Кроме того, постконфликтные ситуации предоставляют уникальные возможности для социальных перемен, включая устранение дискриминации на гендерной почве и перераспределение гендерных ролей. Фирмам-подрядчикам, особенно занятым осуществлением РСБ (например, обучением сотрудников полиции и военных), следует уделять особое внимание вопросам гендера и соблюдения прав человека. К ним может относиться борьба с НПП, помощь уязвимым группам населения, а также по повышению карьерных возможностей женщин в кадровом составе сектора безопасности. Например, Либерия установила 20% квоту для набора женщин в полицию и вооруженные силы<sup>82</sup>, что означает, что ЧВОФ, работающие с полицией или вооруженными силами Либерии, должны иметь надлежащие навыки по работе с новым контингентом новобранцев – с женщинами. Следует, чтобы

ЧВОФ, оказывающие услуги в области РСБ в значительном объеме, с самого начала включались в планирование систематического учета гендерной концепции.

В постконфликтных странах также чрезвычайно важно включить в процессы РСБ и местный частный сектор услуг безопасности, что поможет избежать появления независимого параллельного сектора, конкурирующего с реформированным государственным сектором безопасности. Наличие таких параллельных структур значительно повышает риск нарушений прав человека, НГП и других преступлений. Следовательно, международное сообщество, организации-доноры и поставщики услуг в области РСБ должны разработать (в идеале – на индивидуальной основе) четкие нормативные документы по интеграции гендерных аспектов в свою деятельность в области РСБ, затрагивающую местные ЧОФ. Извлеченные уроки и примеры передовой практики затем надлежит собрать воедино и предложить вниманию других субъектов РСБ. В частности, во многих постконфликтных странах демобилизованные военнослужащие и сотрудники полиции нередко поступают на службу в полицию и в частный сектор безопасности (см. раздел 6.2). Женщин, бывших комбатантов и активных сторонниц вооруженных групп, следует в полной мере включать в процессы РДР с учетом возможности поступления их на службу в частный сектор безопасности в качестве меры реинтеграции и в качестве источника гражданской занятости для них.

#### **Интеграция гендерных аспектов в постконфликтных странах: проблемы и возможности:**

- ЧВОФ могут играть очень важную роль в любом процессе постконфликтного восстановления страны и мероприятиях РСБ. Принимающие сообщества почти всегда видят в них «посланцев» Запада. В связи с тем, что ЧВОФ стремятся удовлетворять требования заказчика, сегодня имеется реальная возможность разработать стандарты и правила, которые сделают ЧВОФ легитимными партнерами во всех операциях. Заказчики и донорские организации могут и должны настаивать на включении гендерных аспектов в контракты с ЧВОФ.
- Постконфликтная обстановка не всегда гарантирует правовую определенность, но это не значит, что подрядчики могут действовать в обстановке безнаказанности. Ненадлежащее сексуальное поведение, причастность к незаконной проституции или к НГП терпеть нельзя, независимо от того, в отношении кого они совершаются – в отношении представителей принимающих сообществ или в отношении других сотрудников ЧВОФ.
- Для повышения эффективности своих операций ЧВОФ необходимо увеличить набор женского персонала для работы в области РСБ - например, для участия в реформировании полицейских сил. Это вынуждает ЧВОФ принимать меры для того, чтобы состояние их профессиональной среды способствовало набору и удержанию женского персонала.

## **6.2. Развивающиеся страны**

В целом в развивающихся странах рост рынка частных услуг безопасности несравнимо выше, чем в развитых странах: быстрее всего эти рынки растут в Африке, Китае, Индии и Латинской Америке<sup>83</sup>.

Развивающиеся страны, и особенно страны Африки южнее Сахары, переживают растущую приватизацию преимущественно отечественных услуг безопасности, таких, как полицейская охрана общественного порядка. Хотя при анализе оба

этих явления – частные услуги безопасности на внутреннем и на международном уровне – надлежит различать в том смысле, что в основе их возникновения лежат разные обстоятельства<sup>84</sup>, и то, и другое связаны со структурными изменениями в социальной, экономической, политической и стратегической сферах, которые носят поистине глобальный характер<sup>85</sup>. Иными словами, процессы глобализации способствуют осуществлению деловых операций и обмену идеями через границы и, тем самым, ведут к воспроизводству моделей обуздания насилия и решения проблем в области безопасности. В то же время, как спрос, так и предложение в области частных услуг безопасности все в большей степени подвергаются глобализации и «товаризации».

К числу причин, по которым рынок частных услуг безопасности в Африке растет в геометрической прогрессии, относятся: сокращение численности вооруженных сил после окончания Холодной войны; глобальные процессы либерализации рынка; распространение вооружений и стрелкового оружия; а также общий высокий уровень угроз безопасности<sup>86</sup>. Предположительно, одним из самых мощных факторов развития частных структур безопасности является слабый потенциал государств в плане обеспечения безопасности в сочетании с настоящим вакуумом безопасности на обширных территориях Африканского континента.

Для многих африканских государств характерны следующие проблемы: всепроникающее ощущение отсутствия безопасности, низкий уровень доверия к государственным службам безопасности, общая бедность и эксплуатация охранников, которые получают низкую зарплату при значительной длительности рабочего дня, что побуждает их к участию в преступной деятельности. Улучшение условий труда и повышение окладов сотрудников местных частных охранных фирм может способствовать улучшению социально-экономического положения уязвимых слоев трудовых ресурсов, а именно немужских мужчин без образования, которые, во многих случаях, мигрировали в города из сельских районов.

В некоторых странах, таких, как Ангола и Сьерра-Леоне, ЧОФ оказываются основным рынком труда для бывших встанцев и сепаратистов. Например, демобилизация УНИТА в Анголе в 2002 году высвободила значительное количество дешевой рабочей силы с военными навыками для службы в нарождающихся ЧОФ. В настоящее время на службе в 307 ЧОФ страны состоят 35 715 сотрудников. Одна из основных проблем Анголы – продолжение использования персоналом частных охранных фирм незарегистрированных «орудий войны», таких, как автоматы АК-47. Это обстоятельство не только способствует закреплению в обществе культуры войны, но также стимулирует участие сотрудников ЧОФ в преступной деятельности и нарушениях прав человека, особенно в алмазодобывающих районах. В последние годы стали возникать инициативы по распространению на сотрудников ЧОФ программ обучения, которые предназначены для национальных сил полиции и проводятся Управление Верховного комиссара ООН по правам человека в Луанде. Однако отсутствие систематических мер мониторинга ставит под сомнение долговечность результатов этого обучения.

В Сьерра-Леоне частный сектор безопасности также на подъеме, обеспечивая занятостью бывших комбатантов, участников гражданской войны, которая закончилась в 2002 году. В целом в настоящее время число сотрудников ЧОФ составляет от 3 до 5 тыс. человек. В стране проходят трудные дискуссии по таким проблемам, как вооружение сотрудников ЧОФ и неравноправное отношение к отечественным и иностранным ЧОФ со стороны правительства. Обе эти проблемы, а также

проблему эксплуатации местными ЧОФ своих сотрудников можно разрешить лишь путем внедрения стандартов, мер регулирования и контроля (что в настоящее время отсутствует)<sup>87</sup>. Вместе с тем, следует признать, что основным препятствием на пути обеспечения подотчетности как местных, так и международных ЧВОФ, действующих в постконфликтных условиях, является слабость структур, ответственных за соблюдение принципа верховенства закона.

Кроме того, государственные и частные субъекты сектора безопасности в Африке «обычно тесно связаны между собой через структуры безопасности, которые во все возрастающей степени формируют различные сети»<sup>88</sup>. Весьма часто (со)владельцами ЧОФ являются политические лидеры, должностные лица правительств и офицеры вооруженных сил. Следовательно, они могут быть лично заинтересованы в том, чтобы не допустить мер регулирования или судебного преследования в отношении отдельных фирм и (или) работающих по контракту лиц, замешанных в нарушениях прав человека и иных преступлениях.

В то же время иногда международным ЧВОФ удастся избежать регулирования со стороны зарегистрировавших их государств за счет того, что они заявляют своему правительству, что действуют исключительно на основе законов той страны, в которой в данный момент осуществляют свои операции. Иногда это может соответствовать действительности с технической точки зрения, однако законы принимающей страны и ее потенциал по обеспечению их применения слишком часто оказываются недостаточными.

Кэппс утверждает, что «если местные пытаются что-то предпринять, фирма выдерживает их [из страны], не желая подвергать своих сотрудников судебным преследованиям. «Это не хорошо для бизнеса»<sup>89</sup>. Эти проблемы обеспечения подотчетности фирм особенно характерны для ЧВОФ, которые действуют в постконфликтных ситуациях или в несостоявшихся государствах, где институты, ответственные за соблюдение принципа верховенства закона, либо слишком слабы, либо больше не действуют.

#### **Интеграция гендерных аспектов в развивающихся странах: проблемы и возможности:**

- По мере того, как ЧВОФ в развивающихся странах во все большей степени берут на себя предоставление услуг безопасности как в государственной, так и в частной сферах, все большую озабоченность начинает вызывать слабость контроля над зарегистрированным оружием, что может привести к увеличению риска НПП.
- Местные ЧОФ развивающихся стран, а также международные ЧВОФ, склонны набирать своих наиболее уязвимых и низкооплачиваемых сотрудников из числа маргинализированных групп из стран развивающегося мира. Нередко такими сотрудниками становятся неимущие, необразованные мужчины из сельских районов, многие из которых – бывшие солдаты, демобилизация и реинтеграция которых в собственные сообщества прошла ненадлежащим образом. Эта ситуация чревата серьезными проблемами, и решать ее должны в равной степени донорские организации, правительства и сами фирмы. Между тем, повысить уровень равенства при трудоустройстве можно было бы путем предоставления сотрудникам более справедливых окладов и льгот – по сравнению с их коллегами из развитых стран.

### **6.3. Переходные страны**

В переходных странах Центральной и Восточной Европы и в России динамика развития фирм частного сектора безопасности совсем иная. После окончания Холодной войны штат сотрудников сектора безопасности, нередко чрезмерно раздутый в коммунистические времена, был радикально сокращен, и сотни тысяч сотрудников служб безопасности оказались без работы. Одновременно произошло ухудшение ситуации в сфере безопасности, уровень преступности вырос, и это привело некоторых из них к мысли о необходимости создания легитимных частных структур безопасности, тогда как другие решили действовать на грани закона.

Вместе с тем, очень важно помнить, что частный сектор безопасности в странах бывшего Советского Союза нельзя рассматривать через западную призму, предусматривающую строгое разделение частных и государственных структур. Напротив, интересы государственных чиновников и руководства ЧОФ нередко неразделимы, поэтому в данном случае было бы правильнее говорить о «коммерциализации», а не о «приватизации» услуг безопасности<sup>90</sup>. Беспокойство вызывает частный сектор безопасности на территории СНГ, особенно в Грузии, России и Украине, в связи с недостаточными или неэффективными мерами регулирования и столкновением интересов различных субъектов этой сферы. Как отмечает Хискок, «возможно, самое большое беспокойство вызывает то, что управление частным сектором безопасности, похоже, считается второстепенным делом. Если существует мало механизмов, с помощью которых парламенты или общественность могли бы осуществлять демократический контроль над этим сектором, то, в значительной части, виной тому по-прежнему бытующие советские представления о том, что весь сектор безопасности – это прерогатива исключительно государства». До сих пор никакие меры РСБ на ЧОФ не распространяются, и данные о масштабах и деятельности частного сектора безопасности практически отсутствуют<sup>91</sup>.

Кроме того, в России недавно возникло новое явление – официально признанные вооруженные подразделения безопасности, сформированные для охраны и защиты двух крупнейших монополий страны – «Газпрома» и нефтепроводной компании «Транснефть». В соответствии с учредительными документами, «обеим компаниям впервые будет разрешено использовать собственных вооруженных оперативных сотрудников, а не нанимать в этих целях сторонние охранные фирмы. Кроме того, их вооруженные подразделения получат доступ к большому количеству оружия и будут иметь больше свободы по его применению в сравнении с другими частными охранными фирмами»<sup>92</sup>.

Из этого становится ясно, что в некоторых странах бывшего восточного блока реформирование частного сектора безопасности представляет особую проблему. Пока что коррупция, организованная преступность и слабость государства не позволяют внедрить эффективный контроль. Тем не менее, частный сектор безопасности и здесь на подъеме. Например, в Болгарии работа примерно 9% мужчин трудоспособного возраста связана с частными услугами в области безопасности, хотя, похоже, что частный сектор безопасности Болгарии можно определить, как самый криминализованный в регионе<sup>93</sup>.

Результаты исследований показывают, что методы передовой практики развитых стран нелегко применить в отрасли частных услуг безопасности в переходных странах. Похоже, что в этих странах ЧОФ должны стать неотъемлемой частью комплексного процесса РСБ, направленно на решение

проблем, вызванных высоким уровнем организованной преступности, неэффективной системой правосудия и, в целом, невысоким потенциалом государства<sup>94</sup>. Возможно, что здесь гораздо острее, чем в других регионах мира, стоит вопрос о необходимости эффективного вмешательства со стороны государства путем применения мер регулирования и принятия соответствующего законодательства.

#### **Интеграция гендерных аспектов в переходных странах: проблемы и возможности:**

- Наиболее проблемными аспектами деятельности частного сектора безопасности в переходных странах являются контроль и надзор. Эти проблемы тесно связаны с гендерными вопросами, поскольку отсутствие контроля может привести к атмосфере безнаказанности, которая чревата НГП и дискриминацией.

## **6.4. Развитые страны**

Рост частного сектора безопасности, наблюдающийся в развитых странах в течение последних 20 лет, можно отнести на счет нескольких одновременных тенденций. Возможно, что самая важная из них – начавшееся в 70-е годы прошлого века отступление от идеи кейнсианского «государства всеобщего благоденствия» в пользу нео-либеральной экономической политики. Вместе с другим более недавним явлением, таким, как принятие практических методов «нового государственного управления», оно привело к повышению роли частного сектора в сферах, которые ранее находились под исключительным управлением и контролем государства. В то же время, западные сообщества стали в большей степени осознавать существующие риски и стремиться их избежать, а государственные силы безопасности, как считается, не всегда принимают надлежащие меры для противодействия рискам и угрозам.

В развитых странах женщины демонстрируют наиболее значительный уровень проникновения в кадровый состав отрасли частных услуг безопасности. Хотя количество литературы о гендерных проблемах в рядах частных служб безопасности весьма ограничено, результаты социологических исследований показывают, что работающие в таких фирмах женщины подвергаются в них чему-то вроде ресегрегации и маргинализации в связи с существующими гендерными стереотипами в отношении их социальных, физических и технических возможностей. В ходе одного исследования, проведенного в Канаде по гендерным проблемам отечественной отрасли частных услуг безопасности, выяснилось, что гендерная сегрегация не обязательно проявляется в политике фирмы в области набора на службу и занятости. Похоже, что на самом деле она зависит от места проведения операций и от конкретных требований заказчиков. Оказалось, что работодатели отказываются направлять женщин-охранников в опасные места, а также предпочитают организовывать группы, в состав которых входит много других женщин<sup>95</sup>. Кроме того, женщин-охранников направляли патрулировать объекты с высоким уровнем риска лишь в сопровождении коллеги мужского пола. Вдобавок женщин обычно назначали в дневную смену – «во избежание затруднений»<sup>96</sup>.

С другой стороны, хотя еще существует сопротивление участию женщин в деятельности сил безопасности, связанной с ношением форменной одежды и применением физической силы, для женщин открыты такие возможности, как участие в проведении тайных операций сил безопасности<sup>97</sup>. Из этого следует, что для обеспечения десегрегации в плане поручаемых женщинам служебных заданий и для содействия росту

набора женщин в сектор частных услуг безопасности необходимо более тщательное исследование гендерных ролей и стереотипирования женщин.

Другой важной проблемой частного сектора безопасности в развитых странах является связь между деятельностью частных структур безопасности с одной стороны, и нормативные документы и предписания в области применения стрелкового оружия – с другой. Как отмечает исследователь Рела Мазали по поводу ситуации в Израиле, обнаруживается вызывающая беспокойство связь между числом случаев бытового насилия и убийств женщин их интимными партнерами и количеством единиц стрелкового оружия, разрешение на ношение которого выдается сотрудникам частных охранных структур<sup>98</sup>. Несмотря на правила безопасного хранения стрелкового оружия, сотрудники растущего числа частных фирм, предоставляющих услуги полицейского патрулирования, имеют склонность приносить оружие домой. Отсутствие мониторинга со стороны фирм, полиции и муниципальных властей приводит к ненадлежащему использованию зарегистрированного оружия в частной сфере, в том числе к насилию в отношении женщин и к убийствам женщин.

#### **Интеграция гендерных аспектов в развитых странах: проблемы и возможности:**

- Необходимо преодолеть ресегрегацию и маргинализацию женщин, сотрудников сектора безопасности; этой тенденции следует противопоставить целенаправленный набор женщин и продвижение их по службе в рядах ЧВОФ. Следует более внимательно изучить преимущества набора на службу женского персонала как с коммерческой, так и с оперативной точек зрения.

# 7 Основные рекомендации

1. **Меры регулирования:** Правительствам и ЧВОФ следует разработать (и, там, где это целесообразно, укрепить) законодательное регулирование и меры саморегулирования ЧВОФ как на национальном, так и на международном уровнях.
2. **Мониторинг актов насилия на гендерной почве и механизм донесений о них:** Правительствам и ЧВОФ следует разработать (на национальном и международном уровнях) механизмы мониторинга угрозы и актов сексуального и физического насилия со стороны или в отношении сотрудников частных структур безопасности, особенно выполняющих задания по предоставлению защиты в постконфликтных ситуациях, а также механизмы донесения о них.
3. **Контракты и контроль качества:** Заказчикам ЧВОФ следует включать в свои контракты с ними меры постоянного контроля качества и соблюдения стандартов ООН и донорских организаций в области систематического учета гендерной концепции и соблюдения норм международного гуманитарного права и международного законодательства по правам человека.
4. **Стандарты отрасли по учету гендерных аспектов:** Гражданскому обществу, профессиональным ассоциациям, правительствам, международным организациям и ЧВОФ следует разрабатывать и реализовывать нормативные документы и стандарты по целому ряду вопросов интеграции гендера в деятельность ЧВОФ, таких, как проверка анкетных данных сотрудников, методы набора и укомплектования кадров, нормы борьбы с сексуальными домогательствами и надругательствами, порядок приема и рассмотрения жалоб, гендерное обучение.
5. **Кодексы поведения, нормативные документы и инструкции ЧВОФ:** ЧВОФ следует разработать четкие кодексы поведения и нормативные документы о полной нетерпимости к правонарушениям на сексуальной почве и к сексуальной эксплуатации. Эти положения следует четко довести до сведения сотрудников и служащих по контракту перед их отправкой в места дислокации и включить их в условия трудового договора с ними.
6. **Повышение уровня набора и удержания женщин на службе:** ЧВОФ следует разработать планы действий по повышению уровня набора и удержания женщин на службе, а также по обеспечению таких условий труда, которые бы способствовали нормальной работе сотрудников обоого пола.
7. **Проверка анкетных данных и обучение сотрудников:** ЧВОФ следует повышать стандарты проверки анкетных данных сотрудников частных структур безопасности с тем, чтобы не допустить в свою организацию лиц, совершавших нарушения прав человека и преступлений на гендерной почве с применением насилия.
8. **Гендерное обучение:** ЧВОФ следует ввести гендерное обучение для всех сотрудников в целях наращивания их потенциала по учету гендерных аспектов во время проведения операций.
9. **Исследования:** Следует, чтобы научное сообщество занялось в большей степени эмпирическими исследованиями частного сектора безопасности, в особенности в принимающих странах. Следует, чтобы такие исследования включали раздельный анализ последствий деятельности частных структур безопасности для мужчин и для женщин, а также изучение операций и качество работы ЧВОФ, занятых осуществлением РСБ.

## 8 Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

International Committee of the Red Cross: Privatisation of war: the growing use of private military and security companies - [www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/privatisation-war](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/privatisation-war)

### Практические руководства и пособия

**Gender Resource Package for Peacekeeping Operations.** New York, UN Department of Peacekeeping Operations, 2004.

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Avant D. **Opportunistic Peacebuilders? International Organizations, Private Military Training and State-building after War.** Washington, DC, Research Partnership on Post-war State-building, 2006.

**Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Written Statement submitted by Human Rights Advocates, a non-governmental organisation in special consultative status.** E/CN.4/2006/NGO/85. New York, UN Economic and Social Council, 28 February 2006. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/702542.4.html>.

### Книги и другие печатные публикации

Bearpark A. and Schulz S. The Regulation of the Private Security Industry and the Future of the Market. – In: Chesterman S. and Lahnardt C. **From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies.** Oxford, Oxford University Press, 2007.

Erickson B., Albanese P. and Drakulic S. **Gender on a Jagged Edge: The Security Industry, Its Clients, and the Reproduction and Revision of Gender.** – In: Work and Occupations, Vol. 27, No. 3, August 2000, pp. 294-318.

Minaar A. **Oversight and Monitoring of Non-State/Private Policing: Dealing with Misconduct, Use of Force and Criminal Activities by Private Security Practitioners in South Africa.** Paper Presented at the Institute for Security Studies Conference: Regulation of the Private Security Sector in Africa. Pretoria, South Africa, 2007.

Rigakos G.S. **The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control.** Toronto, University of Toronto Press, 2002.

Singer P. **Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry.** Ithaca, Cornell University Press, 2003.

**Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies.** Bern, Swiss Federal Council, 2 December 2005.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Caparini M. and Schreier F. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Occasional Paper, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 2.
- 2 Там же.
- 3 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 211. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- 4 В каждом отдельном национальном контексте эти различные виды услуг распределяются совершенно по-разному. Например, частная отрасль безопасности США предоставляет примерно 90% своих услуг правительству, и лишь около 10% дохода этих фирм приходится на контракты с другими коммерческими структурами. В Соединенном Королевстве имеет место прямо противоположное соотношение. Поэтому не случайно, что термин ЧВФ полностью легитимен и приемлем для обозначения большинства таких фирм в США, но не в Соединенном Королевстве. Отчасти эта разница отражает и различия в характере деловых операций, проводимых такими фирмами.
- 5 Излагается по: OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч., p. 211.
- 6 Minaar A. *Oversight and Monitoring of Non-State/Private Policing: Dealing with Misconduct, Use of Force and Criminal Activities by Private Security Practitioners in South Africa*. Paper Presented at the Institute for Security Studies Conference: Regulation of the Private Security Sector in Africa. Pretoria, South Africa, 18-19 April 2007.
- 7 Caparini M. *Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security*. – In: Bryden A. and Caparini M. *Private Actors and Security Governance*. Berlin, LIT Verlag, 2006, p. 263.
- 8 Mancini F. *In Good Company? The Role of Business in Security Sector Reform*. London, Demos, 2005, pp. 44-47.
- 9 OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч.
- 10 Интервью с представителем Министерства международного развития Великобритании (DFID), 12 сентября 2007 г. В настоящее время Соединенное Королевство разрабатывает руководящие принципы и, возможно, осуществляет лицензирование субъектов РСБ из частного сектора.
- 11 Mancini F. Указ. соч., pp. 50 ff.
- 12 *Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system*. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 13 Valenius J. *Gender Mainstreaming in ESDP Missions*. Paris, Institute for Security Studies, 2007, p. 28.
- 14 Там же.
- 15 *Enhancing the Operational Impact of Peacekeeping Operations: Gender Balance in Military and Police Services Deployed to UN Peacekeeping Missions*. – In: Policy Dialogue. New York, United Nations, 28-29 March 2006.
- 16 Rigakos G.S. *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*. Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 96.
- 17 Zeigler S.L. and Gunderson G.G. *Moving Beyond G.I. Jane: Women and the U.S. Military*. University Press of America, 2005, p. 125.
- 18 Erickson B., Albanese P. and Drakulic S. *Gender on a Jagged Edge: The Security Industry, Its Clients, and the Reproduction and Revision of Gender*. – In: *Work and Occupations*, Vol. 27, No. 3, August 2000, p. 295; Lippert R. and O'Conner D. *Security Assemblages: Airport Security, Flexible Work, and Liberal Governance*. – In: *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 28, 2003, p. 343.
- 19 Erickson B., Albanese P. and Drakulic S. Указ. соч., p. 294.
- 20 Erickson B., Albanese P. and Drakulic S. Указ. соч., pp. 305-306; Rigakos G.S. Указ. соч., pp. 96-97.
- 21 Findings of the DoD 1995 Sexual Harassment Survey by the Office of the Undersecretary of Defense for the Office of the Undersecretary of Defense for Personnel and Readiness – In: *Defense Issues Vol 11, Number 6*. Washington DC, US Department of Defense, 2 July 1996.
- 22 В числе других документально зафиксированных методов унижения человеческого достоинства и пыток, применявшихся этим служащим по контакту, утверждается, что он выбрил заключенного и заставил его носить красное женское белье. Hersh S.M. *Torture at Abu Ghraib: American Soldiers Brutalized Iraqis. How Far up Does the Responsibility Go?* – In: *The New Yorker*, 10 May 2004 г.; Niman M.I. *Strange Fruit in Abu Ghraib: The Privatization of Torture*. New York University's Center for Human Rights and Global Justice, pp. 19-20; См. также Taguba M.G. *Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade*. Washington, DC, US Department of Defense, 2004.
- 23 *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Written Statement submitted by Human Rights Advocates, a non-governmental organisation in special consultative status*. E/CN.4/2006/NGO/85. New York, UN Economic and Social Council, 28 February 2006; Bouta T., Frerks G. and Bannon I. *Gender, Conflict, and Development*. Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, pp. 36-37; Enloe C. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles, University of California Press, 1989, pp. 81-92; Kelly L. *Wars Against Women: Sexual Violence, Sexual Politics and the Militarised State*. – In: Jacobson R., Jacobs S. and Marchbank J. *States of Conflict: Gender Violence and Resistance*. New York, Zed Books, 2000, pp. 57-59.
- 24 Gumedze S. *Sexual Exploitation and Sexual Abuse: The Need for Special Measures Within the Private Security/Military Industry*. – In: *ISS Today*. 16 January 2007 г.
- 25 «Sex-slave whistle-blowers vindicated», *salon.com*, 6 August 2002, URL: <http://www.salon.com/news/feature/2002/08/06/dyncorp/index.html>.
- 26 Coghlan T. *Good morning Afghanistan*. – In: *Mail on Sunday*. 16 October 2005, pp. 26-29.
- 27 Krahmann E. *Transitional States in Search of Support: Private Military Companies and Security Sector Reform*. – In: Chesterman S. and Lehnardt C. *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*. Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 105 ff.
- 28 Capps R. *Crime without punishment*. *Salon.com*, 27 June 2002. URL: <http://dir.salon.com/story/news/feature/2002/06/27/military/index.html?pn=1>; Capps R. *Outside the law*. *Salon.com*, 26 June 2002. URL: <http://archive.salon.com/news/feature/2002/06/26/bosnia/index.html>; de la Vega C. and Beck A. *The Role of Military Demand in Trafficking and Sexual Exploitation*. Paper presented at the 50<sup>th</sup> session of the Commission on the Status of Women. San Francisco, Human Rights Advocates, 2006.
- 29 Capps R. *Crime without punishment*. Указ. соч.; Capps R. *Outside the law*. Указ. соч.; de la Vega C. and Beck A. Указ. соч.; Krahmann E. Указ. соч.
- 30 МПРИ проводило переговоры по контракту с правительством президента Туджмана с ведома и согласия правительства США, потому что в отношении Хорватии в это время действовало наложенное ООН эмбарго на продажу оружия.
- 31 Avant D. *Opportunistic Peacebuilders? International Organizations, Private Military Training and State-building after War*. Washington, DC, Research Partnership on Post-war State-building, 2006, pp. 20-21.
- 32 Abrahamsen R. and Williams M.C. *The Globalisation of Private Security. Country Report: Sierra Leone*. Aberystwyth, Department of International Politics, 2005, p. 19. URL: <http://users.aber.ac.uk/rbh/privatesecurity/index.html>.
- 33 Abrahamsen R. and Williams M.C. *Security Sector Reform: Bringing the Private In*. – In: *Conflict, Security & Development*. Vol. 6, No. 1, 2006, p. 3.
- 34 Lipari R.N., Shaw M. and Rock L.M. *Measurement of Sexual Harassment and Sexual Assault Across Three U.S. Military Populations*. Arlington, VA, Defense Manpower Data Center, 2005, pp. 6-7.

- 35 Martineau P. and Wiegand S. Show's Not So 'Purrfect' for Female Forces in Iraq. Scripps Howard News Service, 15 March 2005 г.
- 36 Female Ex-Employees Sue KBR, Halliburton: Report. – In: The New York Times, 29 June 2007; Crowe R. Ex-KBR Workers' Suit Against Firms Alleges Sex Abuse. – In: The Houston Chronicle, 30 June 2007.
- 37 Излагается по: Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. Los Angeles, National Center for Women and Policing, 2001, pp. 135-136.
- 38 Излагается по: Часть 2 Гендер и реформирование полицейских сил
- 39 В некоторых государствах в местных ЧОФ может служить больше женщин, чем в международных ЧВОФ. Например, в Канаде в 2001 году женщины занимали 25% должностей частных следователей и 23% должностей охранников. На самом деле, доля женщин в отрасли частных услуг безопасности Канады была выше, чем в государственных службах полиции, где в 2001 году женщины составляли 17% сотрудников. См. Taylor-Butts A. Private Security and Public Policing in Canada, 2001. Statistics Canada, Catalogue No. 85-002-XIE, Vol. 24, No. 7, p. 7. URL: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-002-XIE/0070485-002-XIE.pdf>.
- 40 Risen J. Contractors Back From Iraq Suffer Trauma From Battle. – In: The New York Times, 5 June 2007. Между тем, данные исследований по распространенности ПТС в вооруженных силах имеются: диагноз ПТС можно поставить лишь через 28 дней после того, как у человека возникли симптомы, связанные с ПТС. Но ПТС может возникнуть и через 12-15 лет после происшествия. Исследования ПТС среди участников боевых действий показывает, что у 30% из них ПТС возникает немедленно, а у 50% - с длительной задержкой.
- 41 Knickerbocker B. Silent Surge in Contractor «Armies»: A key support for US forces in Iraq and Afghanistan, civilians have little oversight and, back home, little help. – In: The Christian Science Monitor, 18 July 2007.
- 42 Risen J. Указ. соч.
- 43 Svoboda S. Private military corps in Iraq raise questions, stakes. – In: Orlando Weekly, 21 June 2007. URL: <http://www.orlandoweekly.com/util/printready.asp?id=11626>.
- 44 BRIDGE. Gender & Armed Conflict. London, Institute of Development Studies, 2003.
- 45 Авторы выражают признательность Лесли Абдела за ее советы.
- 46 Авторы благодарят фирму Blackwater за предоставление этого практического примера.
- 47 См. <http://www.canasa.org>.
- 48 См. <http://www.ipoworld.org/eng/codeofconduct/96-codeofconductv1rus.html>.
- 49 Charter. British Association of Private Security Companies. URL: [http://www.bapsc.org.uk/key\\_documents-charter.asp](http://www.bapsc.org.uk/key_documents-charter.asp).
- 50 State of the Peace and Stability Industry Survey 2006. Washington, DC, IPOA, 2006, p. 18.
- 51 Percy S. Regulating the Private Security Industry. Adelphi Paper No. 384, London, International Institute for Strategic Studies, 2006, pp. 25-40.
- 52 Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies. Bern, Swiss Federal Council, 2 December 2005, p. 42; Cottier M. Relevant International Legal Standards: Overview, Use of Force, Mercenaries. Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies. Küsnacht am Zürichsee, Switzerland, 16-17 January 2006; Gillard E.-C. Private Military/Security Companies: the Status of their Staff and their Obligations under international humanitarian law and the Responsibilities of States in Relations to their Operations. Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies. Küsnacht am Zürichsee, Switzerland, 16-17 January 2006; Krahnemann E. Regional Organizations: What Role for the European Union? Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies. Küsnacht am Zürichsee, Switzerland, 16-17 January 2006.
- 53 Gumedze S. Указ. соч.
- 54 Резолюция 1325 (2000), принятая Советом Безопасности на его 4213-м заседании. S/RES/1325 (2000), 31 октября 2000 года. URL: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2000/res1325.htm>.
- 55 Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы, принятая семинаром по содействию развитию независимой и плюралистической африканской прессы, Намибия, 29 апреля–3 мая 1991 года. URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/157pc61a6.pdf>; Namibia Plan of Action on 'Mainstreaming a Gender Perspective In Multidimensional Peace Support Operations'. Windhoek, Namibia, 31 May 2000. URL: [http://www.reliefweb.int/library/GHARkit/FilesFeb2001/windhoek\\_declaration.htm](http://www.reliefweb.int/library/GHARkit/FilesFeb2001/windhoek_declaration.htm).
- 56 19 апреля 2007 г.; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) (Генеральная Ассамблея ООН: Нью-Йорк), 18 декабря 1979 г.
- 57 Декларация об искоренении насилия в отношении женщин. A/RES/48/104. Нью-Йорк, Генеральная Ассамблея ООН 23 февраля 1994 г.
- 58 Пекинская декларация и платформа действий. A/CONF.177/20 и A/CONF.177/20/Add.1. ООН; Report of the Fourth World Conference on Women. Beijing, 4-15 September 1995. <http://daccess-ods.un.org/TMP/4440613.09099197.html>
- 59 Излагается по: UN Doc. E/CN.4/1995/42, para. 72.
- 60 Статут относит к уголовным правонарушениям: изнасилование, сексуальное рабство (включая торговлю женщинами), принуждение к занятиям проституцией, принуждение к беременности, насильственная стерилизация, другие тяжкие формы сексуального насилия и преследование по гендерной принадлежности. Подробнее см. статью 7, п. 1 (g) и (h) Статута МУС.
- 61 Droege C. Private Military and Security Companies and Human Rights: A Rough Sketch of the Legal Framework. Expert Workshop with regard to the Swiss Initiative on Private Military Companies/Private Security Companies. Küsnacht am Zürichsee, Switzerland, 16-17 January 2006, p. 1.
- 62 Private Military Companies. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, April 2006, p. 5; Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies. Указ. соч.; Plaut M. and Somerville K. Mercenaries in Africa's conflicts. BBC News, 15 March 2004. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3501632.stm>.
- 63 Hodge N. Revised US Law Spotlights Role of Contractors on Battlefield. – In: Jane's Defence Weekly, 5 January 2007.
- 64 Singer P. The Law Catches Up to Private Militaries, Embeds. Defensetech.org, 3 January 2007. URL: <http://www.defensetech.org/archives/003123.html>.
- 65 Q&A: Private Military Contractors and the Law. Human Rights Watch, 21 October 2004. URL: [http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/iraq8547\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/iraq8547_txt.htm).
- 66 Q&A: Private Military Contractors and the Law. New York University's Center for Human Rights and Global Justice; the Numbers: Findings of the Detainee Abuse and Accountability Project, Vol. 18, No. 2(G), New York, Human Rights Watch, April 2006, p. 7.
- 67 US District Court for the Eastern District of North Carolina Western Division, No. 5:04-CR-211-BO (1): United States of America v. David A. Passaro, Government's Sentencing Memorandum, 12 February 2007; См. также Weigl A. Passaro will serve 8 years for beating. – In: The News and Observer, 12 February 2007; Thompson E. Ex-CIA Contractor Guilty in Afghan Death. The Associated Press, 17 August 2006.
- 68 Droege C. Указ. соч., п. 4 (выделение авторов).
- 69 Там же, п. 6.
- 70 Gillard E.-C. Указ. соч.
- 71 Crowe R. 4 Ex-KBR Workers Sue over Iraq Rape and Sex Harassment Charges. – In: The Houston Chronicle, 29 June 2007.
- 72 Там же.
- 73 См. The Voluntary Principles on Security and Human Rights + Interactions Between Companies and Private Security. URL: <http://www.voluntaryprinciples.org/principles/private.php>.
- 74 Saferworld and Centre for Security Studies. The Sarajevo Client Guidelines for the Procurement of Private Security Companies. Sarajevo, The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, 30 July 2006; Saferworld and Centre for Security Studies. The Sarajevo Code of Conduct for Private Security Companies. Sarajevo, The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, 30 July 2006.



- 75 Droege C. Указ. соч., p. 3.
- 76 Неофициальные интервью с ЧВОФ, действующими в Ираке. Лондон, сентябрь 2007 г.
- 77 Bridges T. Hired Guns Shrug off War Risks for Payday. – In: The Miami Herald, 1 August 2007.
- 78 Министерство обороны (МО) США отдало своим командирам инструкции внимательно следить за положениями и условиями трудовых договоров с лицами, работающими на подрядчиков МО для того, чтобы предотвратить торговлю людьми в целях трудовой эксплуатации, в том числе для принудительного труда и отработки долговой зависимости; Miller T.C. World's Poorest are Hired for the Worst Jobs in Iraq: Nepalese Killings Raise Issue of U.S. Use of Contract Labor. – In: Los Angeles Times, 16 October 2005 г.
- 79 Bridges T. Указ. соч.
- 80 Bouta T. and Frerks G. Указ. соч., pp. 37-38.
- 81 Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective, Howarth-Wiles, Gender Training provided in Canada for Personnel involved in Peace Support Operations: Moving Forward. Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, Government of Canada, 2006; rcell JReport on Wilton Park Conference 816: Peace and Security: Implementing United Nations Security Council Resolution 1325. Wilton Park, United Kingdom, UN Security Council, 30 May-2 June 2006.
- 82 Priorities for Reconstruction Input to the Liberian Interim Poverty Reduction Strategy (IPRS). February 2007. URL: [http://www.huntalternatives.org/download/380\\_microsoft\\_word\\_preparatory\\_conference\\_iprs\\_recommendations\\_final.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/380_microsoft_word_preparatory_conference_iprs_recommendations_final.pdf).
- 83 Abrahamsen R. and Williams M.C. Security Privatization and Human Security. 19 March 2007, p. 11 (неопубликованный доклад).
- 84 Krahnemann E. Security Governance and the Private Military Industry in Europe and North America. – In: Conflict, Development and Security, Vol. 5, No. 2, 2005.
- 85 Bearpark A. and Schulz S. The Regulation of the Private Security Industry and the Future of the Market. – In: Chesterman S. and Lahnardt C. From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies. Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 239.
- 86 Там же; Gumedze S. ISS Paper: The Private Security Sector in Africa. The 21st Century's Major Cause for Concern? Pretoria, Institute for Security Studies, 2007.
- 87 Abrahamsen R. and Williams M.C. The Globalisation of Private Security. Country Report: Sierra Leone. Указ. соч.
- 88 Abrahamsen R. and Williams M.C. Security Sector Reform: Bringing the Private In. Указ. соч., p. 7.
- 89 «Sex-slave whistle-blowers vindicated», salon.com, 6 August 2002, URL: <http://www.salon.com/news/feature/2002/08/06/dyncorp/index.html>.
- 90 Hiscock. D. Commercialisation of Post-Soviet Private Security. – In: Bryden A. and Caparini M. Private Actors and Security Governance. Private Actors and Security Governance. Berlin, LIT Verlag, 2006, pp. 129, 143.
- 91 Там же, p. 144.
- 92 Harding L. Russia Votes to Allow Private Armies for Energy Giants. – In: The Guardian, 5 July 2005.
- 93 Gounev P. Bulgaria's Private Security Industry. – In: Bryden A. and Caparini M. Private Actors and Security Governance. Berlin, LIT Verlag, 2006, p. 110.
- 95 Erickson B., Albanese P. and Drakulic S. Указ. соч., p. 305.
- 96 Rigakos G.S., p. 97.
- 97 Там же.
- 98 Mazali R. The Gun on the Kitchen Table: The Sexist Subtext of Private Policing in Israel. – In: Farr V. and Schnabel A. Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons. New York, UN University Press, 2009.







# Гендер и частные военные и охранные фирмы

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендерные аспекты важно учитывать частным военным и охранным фирмам?

Способы интеграции гендера в ЧВОФ

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы для ЧВОФ и их заказчиков

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 деятельность частных военных и охранных фирм (ЧВОФ), 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 гендерные аспекты важно учитывать частным военным и охранным фирмам?

**Частные охранные фирмы (ЧОФ)** определяются в данном пособии как «фирмы, специализирующиеся на обеспечении безопасности и защиты персонала и имущества, включая гуманитарные и промышленные активы»<sup>1</sup>. Это означает, что охранники не обязательно вооружены, что их операции носят скорее оборонительный, чем наступательный характер, и они предоставляют услуги широкому ряду заказчиков, в том числе правительствам, международным агентствам, неправительственным организациям (НПО) и коммерческим структурам.

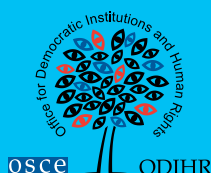
Термином «гендер» обозначаются специфические роли, отношения, личностные черты, установки, стиль поведения и жизненные ценности, которые общество приписывает мужчинам и женщинам. Следовательно «гендер» обозначает *искусственно установленные* различия между мужчинами и женщинами в отличие от термина «пол», 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.

**Частные военные фирмы (ЧВФ)** - это «частные фирмы, которые специализируются в области воинского мастерства, включая боевые операции, стратегическое планирование, сбор разведывательных данных, оперативное обеспечение, материально-техническое снабжение, обучение, закупки и техническое обслуживание вооружений и боевой техники». Это подразумевает, что их заказчиками обычно являются правительства, хотя они могут обслуживать также сепаратистов, добровольные вооруженные отряды и другие вооруженные формирования<sup>2</sup>.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях.

### Повышение оперативной эффективности

- Для мужчин и женщин обычно характерны различный опыт, потребности и суждения в области безопасности и правосудия. Для того, чтобы повысить шансы порученных им операций на успех, сотрудники сектора безопасности должны оценить возможные последствия своих действий для мужчин, женщин, юношей и девушек из принимающих общин.
- Знание гендерных проблем, характерных для данной культуры, поможет сотрудникам приспособиться к условиям принимающей общины и лучше учитывать культурные особенности той страны, в которой им придется работать, что может усилить благожелательное отношение местного населения к присутствию сотрудников частных служб безопасности.
- Оперативные сотрудники-женщины необходимы для проведения личного досмотра женщин и сбора точной оперативной информации; они могут найти иной подход к выявлению угроз безопасности.



Обеспечение саморегулирования через создание отраслевых ассоциаций особенно важно в тех случаях, когда регулирование со стороны правительства не существует или оно не достаточно. Саморегулирование – чрезвычайно важный механизм для повышения стандартов ЧВОФ:

- Стандарты имеют двойной эффект. Во-первых, они способствуют повышению качества, прозрачности и подотчетности деятельности ЧВОФ. Во-вторых, они вытесняют из отрасли «ковбоев». Вместе с тем, саморегулирование не является универсальным ключом ко всем проблемам и срабатывает лишь при наличии системы взаимосвязанных и взаимно усиливающихся схем регулирования на уровне самой отрасли, на национальном и на международном уровне.
- За мониторинг соблюдения стандартов во враждебном окружении может отвечать отраслевая ассоциация.
- При необходимости, орган саморегулирования может обсудить преимущества и проблемы систематического учета гендерной концепции на двусторонней основе с каждой фирмой в отдельности.

- Факты показывают, что даже в традиционном обществе мужчины и женщины из числа местного населения обычно считают сотрудников-женщин более благожелательными и несущими в себе меньше угроз. Следовательно, присутствие женщин в рядах сотрудников фирмы способствует повышению легитимности и самой фирмы, и ее операций в глазах принимающих общин<sup>3</sup>. Кроме того, сотрудники-женщины могут сыграть положительную роль образцов для подражания для женщин из числа местного населения, которые обдумывают возможность поступления на службу в институты сектора безопасности.

#### Совершенствование процедур комплектации кадров и стандартов в области занятости

- Число мужчин в рядах ЧВОФ значительно превышает число женщин – не в последнюю очередь от того, что фирмы в основном принимают на работу бывших военнослужащих. Систематический учет гендерной концепции может усовершенствовать процедуры комплектации кадров и стандартов ЧВОФ в области занятости, что будет способствовать формированию такой культуры труда, которая бы исключала любую дискриминацию и учитывала интересы всех сотрудников.

#### Предупреждение правонарушений и нарушений прав человека

- Ведомственная культура многих ЧВОФ оправдывает и культивирует определенные формы агрессивного поведения и была в прошлом связана с нарушениями прав человека. Надлежащее гендерное обучение оперативных сотрудников ЧВОФ в сочетании с изучением международного гуманитарного права (МГП) и международного законодательства в области прав человека может способствовать предупреждению нарушений прав человека и сопряженной с ними утраты дохода и репутации.
- Борьба с выявленной ведомственной культурой безнаказанности благотворно скажется на репутации отдельных фирм и всей отрасли в целом.

#### Повышение межведомственной координации в операциях по поддержанию мира

- Многие заказчики ЧВОФ, такие, как ООН и правительства стран-доноров, уже наладили систематический учет гендерных проблем в своих операциях по поддержанию мира и проектах постконфликтного восстановления, в том числе в РСБ. Включение гендерных аспектов в деятельность ЧВОФ повысило бы координацию гендерной политики всех субъектов, действующих в сложной многоведомственной обстановке.

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

Интеграция гендера в деятельность ЧВОФ 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».

## Способы интеграции гендера в ЧВОФ

### Внедрение учитывающих гендерную специфику стандартов и процедур

Для повышения уровня стандартов ЧВОФ следует применять комбинированный подход: с одной стороны, включение гендерных аспектов в контрактные обязательства, а с другой – применение мер регулирования. Одну из основных ролей в формировании поведения персонала ЧВОФ играют заказчики, особенно если выполнение обязательств по контракту отслеживается с помощью регулярных проверок.

- Следует включить гендерные аспекты в нарождающиеся системы саморегулирования, которые охватывают все большее число субъектов отрасли (см. рамку 1). Внедрение и мониторинг стандартов в области гендера можно осуществлять в увязке с решением других проблем, таких, как соблюдение прав человека.
- Следует включить в кодекс поведения фирмы и отрасли механизмы проверки соблюдения обязательств и внутренний порядок подачи рапортов о случаях сексуальных домогательств, издевательств и НГП.
- Следует внедрить механизмы, с помощью которых представители местного сообщества и (или) другие сотрудники могли бы сообщать о случаях НГП, поведения с признаками дискриминации или правонарушений независимому органу, уполномоченному проводить расследования.
- Следует принять и внедрить прозрачные нормативные документы и инструкции по проведению расследований правонарушений, непристойного поведения и преступной деятельности в целях искоренения атмосферы безнаказанности.
- Следует проводить проверку анкетных данных всех кандидатов в сотрудники ЧВОФ, особенно на предмет наличия у них в прошлом обвинений в преступной деятельности, в нарушениях прав человека и НГП.

## Реализация такой политики и практики в области управления трудовыми ресурсами, которые бы учитывали интересы всего населения и исключали дискриминацию

Следует пересмотреть порядок набора персонала и политику в области управления трудовыми ресурсами и, при необходимости, внести в них изменения с тем, чтобы обеспечить такую культуру труда, которая исключала бы любую дискриминацию и учитывала интересы всех сотрудников – в частности, путем решения таких проблем, как повышение набора, удержания и продвижения женщин по службе, искоренение сексуальных домогательств и поведения с признаками дискриминации.

**!** Для повышения набора, удержания и продвижения женщин по службе следует воспользоваться богатым опытом, накопленным в этой области полицией, вооруженными силами и структурами сектора безопасности.

### Организация гендерного обучения

Следует внедрить гендерные аспекты и обучение в области учета гендерной специфики в базовую программу обучения персонала ЧВОФ (см. рамку 2):

- Для оптимизации результатов деятельности фирмы следует адаптировать программу обучения к местным условиям.
- К составлению программы и проведению гендерного обучения следует привлекать организации гражданского общества, включая женские группы.
- В программу гендерного обучения следует включить следующие темы:
  - Реагирование на отличающиеся друг от друга потребности заказчиков мужского и женского пола.
  - Методы надлежащей и эффективной работы с жертвами НГП.
  - Внутренние нормативные документы по работе с кадрами, в частности – нормы по борьбе с сексуальными домогательствами.

### Мониторинг и итоговая оценка

- Правительствам следует разработать национальные и международные механизмы мониторинга и рассмотрения жалоб в целях осуществления контроля над сектором ЧВОФ с особым вниманием к нарушениям прав человека, включая НГП.
- Заказчики ЧВОФ могут обеспечить мониторинг выполнения контрактных обязательств посредством регулярных проверок и других мер контроля качества. Следовательно, чрезвычайно важно, чтобы заказчики включали стандарты надлежащей практики в области гендера в свои контракты с ЧВОФ.

#### Кроме того, в части 10 вы найдете ...

- Характеристику роли ЧВОФ и предоставляемых ими услуг.
- Перечень контрольных вопросов по нормативным документам против сексуальных домогательств.
- Примерную стратегию повышения уровня набора и удержания женщин на службе.
- Гендерные аспекты международного и национального регулирования деятельности ЧВОФ.

## Проблемы и возможности постконфликтного периода

Для конфликтных и постконфликтных стран обычно характерен развал или нехватка государственных служб безопасности, и это пробел нередко заполняют ЧВОФ. Динамика развития событий в таких странах представляет особый интерес в виду недавнего бума в секторе частных структур безопасности в конфликтных и постконфликтных ситуациях, особенно в Ираке и Афганистане.

### Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Механизмы для мониторинга деятельности институтов безопасности, особенно ЧВОФ, обычно отсутствуют, что способствует возникновению общей культуры безнаказанности за акты НГП и другие преступления.
- Риски в области безопасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, девушки и юноши в конфликтных и постконфликтных ситуациях, отличаются друг от друга. Считается, что сотрудники ЧВОФ обязаны гарантировать их защиту, реагировать на их специфические потребности в области безопасности с учетом их прав человека, даже если сами эти сотрудники могут не иметь ни надлежащей подготовки, ни фоновых знаний.
- Международные ЧВОФ, действующие в (пост)конфликтных странах, а также местные ЧОФ развивающихся стран склонны набирать некоторых наиболее уязвимых и низкооплачиваемых сотрудников из числа маргинализированных групп представителей развивающегося мира. Нередко такими сотрудниками становятся неимущие, необразованные мужчины из сельских районов, многие из которых – бывшие солдаты, демобилизация и реинтеграция которых в собственные сообщества прошла ненадлежащим образом. Эта ситуация чревата серьезными проблемами, и решать ее должны в равной степени донорские организации, правительства и сами фирмы.

### Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Международные ЧВОФ выходят на новые направления деятельности, такие, как РСБ, разоружение, демобилизация и реинтеграция, развитие и оказание помощи при массовых бедствиях. Спрос на услуги ЧВОФ по этим направлениям, скорее всего, будет увеличиваться, что создаст серьезную возможность для разработки руководящих принципов по учету гендерных измерений в рамках реализации этих задач.

#### Рамка 2

#### Темы для программ гендерного обучения сотрудников ЧВОФ

- Значение термина «гендер».
- Определения основных видов деятельности ЧВОФ и осмысление различий в их влиянии на женщин и на мужчин.
- Причины, по которым интеграция гендера может повысить шансы на успешное и эффективное выполнение заданий.
- Анализ деятельности фирмы через гендерную призму: пути включения гендерной концепции в оперативную работу в области безопасности.
- Учет гендерных вопросов при работе над РСБ (например, работа с местными женскими организациями, набор женщин в службы безопасности).
- Методы работы с женщинами и мужчинами из принимающего общества и обеспечение их защиты.
- Суть НГП и методы борьбы с ним.
- Кодексы поведения фирмы и нормативные документы об абсолютной нетерпимости к сексуальным домогательствам, правонарушениям сексуального характера и оскорбительному поведению на сексуальной почве.

- Кроме того, постконфликтные ситуации предоставляют уникальные возможности для социальных перемен, включая устранение дискриминации на гендерной почве и перераспределение гендерных ролей. ЧВОФ могут участвовать в этих процессах, подавая позитивный пример в форме набора на службу женщин и обеспечения им равных условий труда.
- ЧВОФ стремятся удовлетворить требования заказчика. Это дает реальную возможность разработать стандарты и правила, которые сделают ЧВОФ легитимными партнерами во всех операциях. Правительствам и другим заказчикам услуг ЧВОФ следует включать ответственность за учет гендерных аспектов в условия своих контрактов с ними.

## ? Вопросы для ЧВОФ и их заказчиков

- Требуют ли правительства и другие заказчики ЧВОФ включения гендерных аспектов (таких, как ответственность за НГП или обязательность гендерного обучения) в условия контрактов с ними? Включают ли ЧВОФ такие условия в контракты по собственной инициативе?
- Включены ли гендерные аспекты в национальные и международные нормативные положения по ЧВОФ?
- Действует ли в ЧВОФ порядок по обеспечению равных возможностей в области занятости и кодексы поведения, в том числе включающие порядок приема и рассмотрения жалоб в отношении сексуальных домогательств, НГП и дискриминации?

- Действуют ли механизмы, с помощью которых местное сообщество может сообщать о нарушениях прав человека сотрудниками ЧВОФ, включая случаи НГП?
- Установлены ли механизмы для повышения уровня набора, удержания и продвижения женского персонала по службе?
- Включены ли гендерные аспекты в действующие программы обучения сотрудников ЧВОФ? Проходят ли сотрудники специальное обучение в области учета гендерной специфики, борьбы с сексуальными домогательствами, сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами?
- Проходят ли сотрудники обучение методам выявления и удовлетворения специфических потребностей в области безопасности и правосудия, характерных для местных мужчин, женщин, девушек и юношей?
- Проводят ли ЧВОФ при наборе новых сотрудников тщательную проверку анкетных данных на предмет их причастности к уголовным преступлениям, нарушениям прав человека и НГП?

1 Caparini M. and Schreier F. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Occasional Paper, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 2.

2 Там же.

3 Valenius J. *Gender Mainstreaming in ESDP Missions*. Paris, Institute for Security Studies, 2007, p. 28.

## Дополнительная информация

### Ресурсы

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

Caparini M. *Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security*. – In: *Private Actors and Security Governance*. 2006.

Abrahamsen R. and Williams M.C. *The Globalisation of Private Security. Country Report: Sierra Leone*. 2005.

Saferworld and Centre for Security Studies. *The Sarajevo Client Guidelines for the Procurement of Private Security Companies*. 2006.

*The Impact of Private Military and Security Companies on the Local Population in Post-Conflict Countries: A Comparative Study for Afghanistan and Angola*. Swisspeace (готовится к публикации).

### Организации

British Association of Private Security Companies – [www.bapsc.org.uk](http://www.bapsc.org.uk).

Международный Комитет Красного Креста – [www.icrc.org/rus](http://www.icrc.org/rus)

International Peace Operations Association – <http://ipoaworld.org/eng/>

Организация экономического сотрудничества и развития – [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

PrivateMilitary – [www.privatemilitary.org/home.html](http://www.privatemilitary.org/home.html)

Private Security Company Association of Iraq – [www.psc.ai.org](http://www.psc.ai.org)

Swisspeace – [www.swisspeace.org](http://www.swisspeace.org)

## 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 подготовила Надя Ньери (МУНИУЖ ООН) по материалам части 10 по консультации с Сабриной Шульц и Кристиной Янг.**



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

Никола Попович





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

Никола Попович



## Об авторе

Никола Попович является младшим экспертом МУНИУЖ ООН по вопросам гендера, мира и безопасности. В его обязанности входит координация политики, исследований и наращивания потенциала по такой тематике, как гендер и реформирование силовых структур, реализация Резолюции Совета безопасности ООН № 1325 и подготовка сотрудников силовых структур по гендерным вопросам. До поступления в МУНИУЖ ООН Никола работал с лицами, пережившими гендерное насилие в Боснии и Герцеговине. Никола получил степень магистра права в области международных операций по поддержанию мира в Ирландском центре по правам человека и диплом курсов усовершенствования ПРООН в области развития человеческого потенциала.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы поблагодарить следующих лиц за ценные замечания, высказанные ими по проекту данного пособия: всех участников виртуальной дискуссии по теме «Учет гендера в процессе предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ», Хилари Андерсон, Кэрин Одрэн, Миган Бастик, Стефана Дерцона, Люка ван Гоора, Джулиет Хант, Тоико Клеппе, Минну Люютикайнен, Эндрю МакЛина, Анну Орнерт, Дебору Рубин, Дженнифер Сахалуб и Кристин Валасек. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, Bilderberg, Georg Knoll, 2004 г.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. В чем состоит предварительный анализ, мониторинг и итоговая оценка РСБ?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему учет гендера важен при проведении анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ?</b>	<b>3</b>
3.1. Усиление предоставляемых услуг в области безопасности и правосудия. . . . .	3
3.2. Проведение РСБ с учетом интересов и при участии всех групп населения . . . . .	4
3.3. Создание институтов сектора безопасности, в которых отсутствует дискриминация, поддерживается соблюдение прав человека, и кадровый состав которых отражает состав данного общества . . . . .	4
<b>4. Методы интеграции гендера в систему анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ</b>	<b>5</b>
4.1. Методы интеграции гендера в предварительный анализ РСБ. . . . .	5
4.2. Способы интеграции гендера в систему мониторинга и итоговой оценки РСБ . . . . .	8
4.3. Методы проведения гендерного аудита институтов сектора безопасности . . . . .	12
4.4. Методы мониторинга и оценки инициатив по систематическому учету гендерной концепции институтами сектора безопасности . . . . .	16
<b>5. Основные рекомендации</b>	<b>19</b>
<b>6. Дополнительные ресурсы</b>	<b>20</b>
<b>Приложение А: Примеры индикаторов: гендер и реформирование системы правосудия</b>	<b>21</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ГАБ</b>	Гендерный анализ бюджета
<b>ДВР</b>	Департамент ООН по вопросам разоружения
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ДОПМ</b>	Департамент ООН по миротворческим операциям
<b>ДРК</b>	Демократическая Республика Конго
<b>ЖМБ</b>	«Женщины, мир и безопасность»
<b>КПР</b>	Конвенция о правах ребенка
<b>КПР ОЭСР</b>	Комитет Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
<b>МВ</b>	Меморандум взаимопонимания
<b>МИО</b>	Мониторинг и итоговая оценка
<b>ММР</b>	Министерство международного развития Соединенного Королевства
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>ОБДП</b>	Охрана, безопасность и доступ к правосудию
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>РСБП</b>	Реформирование сектора безопасности и правосудия
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УНР</b>	Управление, нацеленное на результат
<b>ФПКА</b>	Фонд по предупреждению конфликтов в Африке
<b>ОАСЕА</b>	Бюро по борьбе с сексуальной эксплуатацией и надругательствами
<b>SWOT-анализ</b>	Анализ достоинств и недостатков, возможностей и угроз МУНИУЖ-ООН и БДИПЧ ОБСЕ

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

## 1 Введение

Процессы реформ предполагают изменения. Эксперты-практики, лица, ответственные за формирование политики, и ученые создали ряд методов анализа, обеспечивающих, чтобы такие изменения приводили к искомым краткосрочным, среднесрочным результатам и длительным последствиям. Существующая литература обосновывает необходимость интеграции комплексной системы анализа, мониторинга и итоговой оценки в реформирование сектора безопасности (РСБ)<sup>1</sup>. Включение в эти процессы гендерной концепции важно с той точки зрения, что она способствует созданию сектора безопасности, который может учитывать потребности мужчин, женщин, юношей и девушек в области безопасности и правосудия и реагировать на них.

Данная часть пособия рассматривает два аспекта процесса предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки (МИО) с учетом гендерной специфики. Во-первых, она предлагает характеристику существующих систем анализа, стратегий мониторинга и итоговой оценки, а также методов внедрения гендерной концепции в различные механизмы и подходы. Во-вторых, данная часть пособия рассматривает инициативы по систематическому учету гендерной концепции институтами сектора безопасности, включая методы проведения гендерного аудита и МИО такого учета. В число механизмов и методов, обсуждаемых в настоящей публикации, входят: порядок сбора данных, предусматривающий участие и учет интересов всех заинтересованных субъектов; межведомственное сотрудничество и координация действий; сбор и использование данных вразбивку по полу, возрасту и этническому происхождению изучаемых лиц; управление, нацеленное на учет гендерной специфики с целью достижения запланированных результатов; показатели, учитывающие гендерную специфику; а также проведение опросов фокус-групп.

Настоящая часть пособия включает следующие темы:

- Введение в систему анализа, мониторинга и итоговой оценки.
- Обоснование необходимости включения гендерных аспектов и преимущества такого включения с точки зрения усиления и повышения результативности анализа и МИО.
- Исходные точки для внедрения гендера в предварительный анализ и МИО РСБ.
- Методы проведения гендерного аудита институтов сектора безопасности, а также мониторинга и итоговой оценки последствий инициатив по систематическому учету гендерной концепции.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

К целевой аудитории данного пособия относятся: сотрудники институтов сектора безопасности, ответственные за проведение РСБ, национальные правительства и парламенты, международные/региональные и донорские организации, а также организации гражданского общества. Кроме того, она предназначена для персонала этих организаций, ответственного за систематический учет гендерной концепции в деятельности сектора безопасности. Помимо кабинетного анализа существующих ресурсов настоящая часть пособия использует также информацию, полученную в ходе виртуальной глобальной дискуссии с участием 160 экспертов, работающих по проблемам учета гендера в процессе РСБ<sup>2</sup>.

## 2 В чем состоит предварительный анализ, мониторинг и итоговая оценка РСБ?

В этой, сравнительно недавно возникшей области РСБ, в настоящее время существует целый ряд различных систем и методик, применяемых для оценки потребностей и измерения последствий. Они различаются в зависимости от того, какие субъекты их используют – отдельные институты сектора безопасности, донорские организации, парламентарии или организации гражданского общества (ОГО), а также от того, какой конкретно институт(ы) сектора безопасности является объектом (объектами) проверки. Сектор безопасности не однороден. В него входят разнообразные и сложные институты, которые выполняют различные функции в области обеспечения безопасности и правосудия и применяют различные процедуры внутреннего контроля.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

Существует целый ряд различных толкований системы предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки, однако в контексте настоящей части пособия мы будем использовать следующие определения:

**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 мониторинга и итоговой оценки.

Вслед за формулировкой КПР ОЭСР, **предварительный анализ РСБ** можно определить как «процесс консультаций, сбора информации и анализа ... [а также] методики, которая включает изучение местной обстановки и выявление приоритетных направлений развития системы безопасности и правосудия»<sup>3</sup>. В настоящей части пособия под предварительным анализом понимается исключительно анализ, предпринимаемый до начала реализации процессов РСБ.

Таковыми институтами, как КПР ОЭСР, Всемирный банк, Институт международных исследований «Клингендайл» и др. разработаны методики и рекомендации по предварительному анализу РСБ, в которых последний определяется как существенный компонент разработки и реализации процесса РСБ<sup>4</sup>. Цель анализа РСБ заключается в том, чтобы получить информацию о заинтересованных субъектах местного, регионального и международного масштаба, о конкретных субъектах услуг безопасности и правосудия, а также о конкретных потребностях населения в области безопасности и правосудия. Данные анализа можно использовать в процессе разработки законодательства, планирования, бюджетов, отчетов, а также при реализации действующей политики и предоставлении услуг. Тщательный и проводимый на основе принципа участия анализ может способствовать эффективности и устойчивости результатов РСБ, поскольку он позволяет получить точную информацию о необходимых видах реформ.

**Гендерный аудит** представляет собой анализ степени учета гендерной специфики в данном институте или в том или ином контексте. В контексте институтов сектора безопасности такой аудит определяется как «независимая, целенаправленная деятельность по обеспечению эффективности в целях создания добавленной стоимости и усовершенствования работы организации. Он помогает организации в выполнении стоящих перед ней задач за счет применения систематического, рационального подхода к анализу, к повышению эффективности управления рисками, контроля и общих процессов управления»<sup>5</sup>. В институтах сектора безопасности гендерный аудит можно применять для обеспечения систематического учета гендерной концепции посредством выявления соответствующих потребностей и предоставления отправных данных. В ходе гендерного аудита осуществляется анализ интеграции гендерных аспектов на уровне политики, структуры, бюджета организации и на уровне ее персонала, включая представления людей о гендере и понимание ими задач учета гендера в рамках собственного института, а также анализ равноправного участия женщин в процессах принятия решений. Гендерный аудит может проводиться отдельно или в рамках анализа РСБ с учетом гендерной специфики.

**Мониторинг** - это «система непрерывных мер, главным образом предназначенная для регулярного обеспечения руководства и основных заинтересованных субъектов обратной связью 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>6</sup>.

Мониторинг – одна из форм управления процессами РСБ, которая позволяет оценить, ведут ли предпринимаемые инициативы к намеченным результатам - т.е., выполняются ли задачи программы. В ходе мониторинга РСБ могут применяться

различные стратегии и методы. Собираемые в процессе мониторинга данные позволяют измерить ход выполнения задач путем их сопоставления с первоначальными отправными данными, полученными в ходе предварительного анализа.

**Индикатор** - это «единица измерения, которая позволяет оценить степень (или наличие) продвижения к определенной цели»<sup>7</sup>. В целом, индикаторы преобразуют изменения, достижения и последствия в поддающиеся измерению и сопоставлению качественные и количественные показатели. Индикаторы можно определить на начальных этапах РСБ и затем использовать в качестве средства мониторинга и итоговой оценки для измерения реализации задач РСБ.

**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 накопленный опыт 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>8</sup>.

В контексте настоящей части пособия под итоговой оценкой понимается процесс, имеющий место при окончании программы, проекта или мероприятия. Сопоставление хода реализации с заранее установленными ориентирами и стандартами, исследование фактических и запланированных результатов позволяют выявить как достигнутые успехи, так и недостатки. Таким образом, итоговая оценка РСБ помогает выявлять примеры надлежащей и ненадлежащей практики, которые следует учитывать при проведении последующих мероприятий, а также при разработке будущих программ/проектов в той же области.

Цель предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки состоит в том, чтобы превратить РСБ в прозрачный, эффективный и результативный процесс, который способствует обеспечению доверия к заинтересованным субъектам и институтам сектора безопасности, а также обеспечению их подотчетности.

#### **К субъектам предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки относятся:**

- Парламентарии.
- Международные и региональные механизмы мониторинга.
- Донорские организации.
- Институты сектора безопасности.
- Независимые органы, в том числе омбудсмены/комиссии по правам человека.
- Организации гражданского общества.

**См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности» и «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»**

В основе систематического выполнения будущих программ, проектов и реформы лежит комплексный сбор данных о существующей обстановке и о потенциале различных субъектов. Тем не менее, РСБ нередко проводится в ситуациях, когда



сбор данных весьма затруднен или невозможен – например, в постконфликтных и переходных странах.

**Общие проблемы, препятствующие проведению предварительного анализа, мониторинга итоговой оценки:**

- Отсутствие данных, особенно в постконфликтных ситуациях.
- Отсутствие инфраструктуры для сбора данных.
- Отсутствие политической воли для предоставления достаточных финансовых и людских ресурсов.
- Отсутствие времени на сбор надежных, достоверных и репрезентативных данных.
- Отсутствие финансовых ресурсов.
- Отсутствие специалистов и людских ресурсов.
- Засекреченность данных – особенно относящихся к институтам сектора безопасности, таким, как вооруженные силы и разведслужбы.

### 3 Почему учет гендера важен при проведении анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ?

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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>9</sup>.

См. часть «Гендер и РСБ»

Интеграция гендерных аспектов в процесс предварительного анализа и МИО РСБ отвечает требованиям международных и региональных актов и документов. Вместе с тем, ее обеспечение может способствовать усилению предоставляемых услуг в области безопасности и правосудия, содействовать развитию процессов РСБ при участии общественности, а также созданию таких институтов сектора безопасности, в которых

отсутствовала бы дискриминация, соблюдались права человека, и кадровый состав которых отражал бы состав данного общества. К сожалению, существующие системы и методы предварительного анализа и МИО РСБ не предусматривают комплексного учета гендерных аспектов.

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

Учет гендерных аспектов в процессе предварительного анализа, МИО РСБ необходим для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Пекинская декларация и платформа действий (1995 г.).
- Виндхукская декларация и Намибийский план действий по систематическому учету гендерной концепции в многосторонних операциях по поддержанию мира (2000 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».

#### 3.1. Усиление предоставляемых услуг в области безопасности и правосудия

В обязанность институтов сектора безопасности входит обеспечение безопасности и правосудия для мужчин, женщин, юношей и девушек. Чтобы они могли реализовать этот свой мандат, процессы реформ необходимо спланировать таким образом, чтобы они принимали во внимание отличающиеся друг от друга потребности всех слоев населения в области безопасности и правосудия (см. рамку 1). Предварительный анализ РСБ и процессы МИО, которые осуществляются с учетом гендерной специфики, гарантируют получение более точной информации, которая позволяет осуществлять планирование и реализацию процессов реформ, нацеленных на удовлетворение потребностей мужчин, женщин, юношей и девушек.

Потребности в области безопасности, представления о безопасности, роли и участие в принятии решений в области безопасности различаются в зависимости от социально-культурных гендерных ролей<sup>10</sup>. Женщины, мужчины, девушки и юноши сталкиваются с различными угрозами собственной безопасности и с различными препятствиями в плане доступа к правосудию. Одной из основных угроз безопасности человека во всем мире является насилие на гендерной почве (НГП), под которым понимается широкий ряд различных видов преступлений – от торговли людьми, группового насилия и насилия в отношении гомосексуалистов, до сексуальных домогательств на рабочем месте. Эти факторы опасности необходимо учитывать в процессе реформирования сектора

**Рамка 1 Всемирный банк: причины включения гендерного анализа в проект по совершенствованию системы правосудия в Перу**

«В ходе подготовки Проекта по совершенствованию услуг системы правосудия сотрудникам рабочей группы банка стало ясно, что от многих недостатков системы правосудия женщины страдали намного больше, чем мужчины. В связи с тем, что уровень образования перуанских женщин значительно ниже, чем у мужчин, они имеют меньше информации о законодательстве и собственных юридических правах. Еще одним фактором, который удерживает женщин от обращения в суд даже в случаях бытового насилия, является их экономическая зависимость от своих партнеров-мужчин. Учитывая круг женских обязанностей в семье, для женщин особенно важна система семейных судов с ее положениями по вопросам опеки над детьми, расторжения брака и назначения выплаты алиментов. Однако именно эта система, для которой характерны затянутые судебные процессы и решения, выносимые без достаточного знакомства с существом дела, вызывает в стране особые нарекания. Придя к этим предварительным заключениям, рабочая группа банка решила провести гендерный анализ в рамках подготовки проекта, обращая основное внимание на выявление проблем и препятствий на пути доступа к правосудию<sup>11</sup>.

безопасности и его институтов. Предварительный анализ с учетом гендерной специфики может дать информацию, необходимую для эффективного определения, на какие именно реформы следует обращать основное внимание, чтобы обеспечить предупреждение НГП и реагирование на него. В свою очередь, осуществляемые с учетом гендерной специфики МИО способствуют выявлению специфических последствий данных реформ для мужчин, женщин, юношей и девушек, а также помогают определить, достигнуты ли цели в области обеспечения гендерного равенства.

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

Согласно КПР ОЭСР, следует, чтобы деятельность институтов сектора безопасность и процессы РСБ были «нацелены на удовлетворение интересов людей, опирались на местную инициативу, базировались на демократических нормах и признанных международным сообществом принципах прав человека, а также на принципе верховенства закона»<sup>12</sup>. Для большинства сообществ характерны неравные отношения между мужчинами и женщинами в плане доступа к властным полномочиям, что ведет к неравному представительству полов, неравному участию различных групп в общественной и политической жизни и вытеснению некоторых групп на обочину общества. Меры, направленные на повышение участия маргинализированных групп (таких, как женщины, этнические меньшинства и коренные народы, неимущие, лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы (ЛГБТ), беженцы, внутренне перемещенные лица, и т.д.), могут способствовать повышению точности данных, собранных в ходе предварительного анализа и МИО. Кроме того, повышение участия может способствовать формированию доверия к процессу РСБ и к отдельным институтам сектора безопасности со стороны граждан, а также укреплению местной инициативы. Проведение РСБ с учетом интересов всех групп населения также повышает устойчивость и эффективность процесса реформ.

*«Одной из ключевых задач мониторинга (особенно, через призму гендерной концепции) является вовлечение партнеров в процесс проверок, анализа и промежуточных оценок РСБ. Это не только повышает участие (инициативу) местного сообщества и его потенциал, но также помогает обеспечить более непосредственную обратную связь и вклад в развитие процесса РСБ. Именно в этой связи существенное значение имеет подход к РСБ как к процессу».*

Люк ван дер Гоор, руководитель Отдела конфликтологии, Институт «Клингендайл»<sup>13</sup>

Женские организации и эксперты в области гендерных проблем также обладают специальными знаниями и могут внести важный вклад в процесс предварительного анализа и МИО РСБ.

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

Реформа сектора безопасности имеет целью сделать институты сектора безопасности более ответственными, прозрачными, демократическими и эффективными. С точки зрения гендерной концепции, это также означает, что реформа должна предусматривать меры, направленные на снижение уровня дискриминации и нарушений прав человека институтами сектора безопасности, а также на повышение участия женщин и других недостаточно представленных групп.

К сожалению, во многих странах для институтов сектора безопасности по-прежнему характерна политика и практика дискриминации в отношении женщин, мужчин из числа этнических или религиозных меньшинств, ЛГБТ и других лиц. Сотрудники служб безопасности могут сами быть виновными в нарушениях прав человека, включая сексуальные домогательства и другие формы НГП. Например, независимое исследование, проведенное в 2006 году по заказу Министерства обороны Соединенного Королевства, выявило, что более двух третей женщин-военнослужащих непосредственно подвергались сексуальным домогательствам<sup>14</sup>. Совет безопасности ООН также признал наличие различных обвинений против миротворцев ООН, которые совершают НГП, находясь в составе миссий ООН. «В течение многих лет поступают сообщения о случаях сексуальной эксплуатации и надругательств со стороны сотрудников ООН в отношении уязвимых лиц, причем нередко именно тех лиц, кого эти сотрудники были обязаны защищать»<sup>15</sup>. Несмотря на усиление мер, направленных на проверку таких жалоб<sup>16</sup>, информация о скандалах, связанных со случаями сексуальной эксплуатации и надругательств со стороны миротворцев продолжает поступать из различных миссий и стран. Включение вопросов о дискриминации и нарушениях прав человека в систему предварительного анализа и МИО РСБ может способствовать выявлению этой негативной практики и определению необходимых направлений реформ. В некоторых случаях может быть полезным провести специальный анализ случаев сексуальных домогательств или бытового насилия.

В настоящее время доля мужчин в кадровом составе институтов сектора безопасности непропорционально велика. Женщины недостаточно представлены в этих институтах даже в странах с относительно высоким уровнем паритета в области занятости: в Норвегии доля женщин составляет лишь 6,4% среди сотрудников полиции и 21,07% в вооруженных силах<sup>17</sup>. Такое же непропорционально высокое представительство мужчин характерно и для состава миротворческих миссий ООН, где женщины составляют менее 2% военного контингента и менее 5% полицейского корпуса<sup>18</sup>. Повышение участия женщин и лиц из других недостаточно представленных групп может укрепить доверие со стороны населения и повысить легитимность институтов сектора безопасности. Например, доказано, что однородная по составу полицейская организация, работающая в обществе, для которого характерно многообразие, является одним из факторов, которые могут привести к внутренней напряженности и конфликтам. В таких случаях сообщество в целом отказывает полиции в легитимности, что чревато возникновением неприязни и недоверия<sup>19</sup>.

## Рамка 2

## Препятствия на пути включения гендерных аспектов в систему анализа и МИО

- Текущее отсутствие учета определенных групп, таких, как женщины, юноши и девушки, в политике и программах РСБ.
- Отсутствие у групп, ответственных за предварительный анализ РСБ и МИО осведомленности о гендерных проблемах и соответствующего потенциала.
- Затруднения, связанные со сбором данных по таким деликатным проблемам, как НГП.
- Широко распространенное замалчивание случаев НГП – как следствие социальных табу и предрассудков.
- Невыделение финансовых ресурсов на проведение гендерного аудита или на инициативы по МИО систематического учета гендерной концепции.

Предварительный анализ сектора безопасности с учетом гендерных аспектов может включать сбор данных о количестве мужчин и женщин в кадровом составе институтов сектора безопасности и об их званиях/должностях. Кроме того, можно задавать вопросы о существующих препятствиях на пути повышения уровня набора, удержания женщин и повышения их по службе. Это способствует получению основных отправных данных, опираясь на которые можно проводить мониторинг и оценку этих важных проблем. Кроме того, гендерный аудит институтов сектора безопасности может охватить полный спектр внутренних гендерных вопросов и тем самым помочь данному институту выявить пробелы, примеры надлежащей и ненадлежащей практики, а также направления для улучшения ситуации.

## 4 Методы интеграции гендера в систему анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ

Данный раздел предлагает практическую информацию и примеры по четырем различным темам:

1. Способы интеграции гендера в анализ РСБ.
2. Способы интеграции гендера в МИО РСБ.
3. Методы проведения гендерного аудита институтов сектора безопасности.
4. Методы мониторинга и итоговой оценки инициатив по внедрению систематического учета гендерной концепции в деятельность институтов сектора безопасности.

Конкретные механизмы и процессы, применяемые для анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ, в значительной степени различаются в зависимости от данного контекста и субъекта. Не существует ни стандартного порядка проведения этих мероприятий, ни сколь-нибудь заметного количества рекомендаций, поскольку многие из подобных инициатив были предприняты совсем недавно. Кроме того, некоторые гендерные аспекты тесно связаны с конкретным контекстом и культурой конкретного общества. В этой связи важно, чтобы предлагаемые ниже рекомендации подверглись модификации с учетом местного контекста.

Осуществляя интеграцию гендерных аспектов, важно иметь в виду потенциальные проблемы, которые могут при этом возникнуть (см. рамку 2). Эти проблемы подчеркивают, что гендерные аспекты необходимо учитывать с самых первых этапов разработки программы, что поможет предусмотреть на эти цели достаточно времени и ресурсов. Настоящая часть пособия предлагает также стратегии для преодоления перечисленных проблем.

### 4.1. Методы интеграции гендера в предварительный анализ РСБ

Процесс РСБ нередко начинается с предварительного анализа, в ходе которого изучаются потребности в области безопасности, риски и угрозы, проблемы, основные субъекты и исходные точки, характерные для данного конкретного контекста. При этом применяются различные системы и средства, предназначенные для изучения потребностей и субъектов, связанных с обеспечением безопасности, в целях сбора отправных данных, необходимых для сопровождения процесса реформ. Причем нередко эти системы не учитывают гендерные аспекты в достаточном объеме (см. рамку 3)<sup>20</sup>.

#### Субъекты анализа

Комплексный анализ РСБ могут проводить различные субъекты, такие, как донорские организации или страны-партнеры совместно с институтами и организациями гражданского общества общенационального и местного уровня. Роль и ответственность организации, проводящей предварительный анализ, определены не так четко, как в случае с механизмами мониторинга (см. раздел 4.2). Эксперты отмечают плодотворность совместного предварительного анализа РСБ, проводимого при сотрудничестве и координации действий со стороны местных и международных заинтересованных субъектов<sup>21</sup>. Но даже и в таких случаях приоритет следует отдавать потребностям укрепления местной инициативы. Преобладающая часть данных национального уровня собирается через местные институты, такие, как больницы, школы и муниципалитеты, которые составляют массивы документов по результатам анкетирования домохозяйств, опросов и составления регистрационных документов (например, списков избирателей). Эти данные можно обобщить и превратить в статистическую информацию общенационального уровня<sup>23</sup>. Внешние субъекты, такие, как страны-доноры и международ-

## Рамка 3

## Гендер и концепции предварительного анализа

«Большинство концепций не учитывает гендерные переменные. Отчасти это происходит по таким причинам, как (i) наличие общей тенденции объединять гендерные проблемы с проблемами женщин, (ii) отсутствие достаточных данных и информации о «гендерно-дифференцированных» последствиях связи между развитием, конфликтом и бедностью, (iii) в тех случаях, когда гендер, все-таки, учитывается, вместо обеспечения систематического учета гендера на протяжении всего анализа, гендерные проблемы обычно тонут среди социальных проблем или индикаторов»<sup>21</sup>.

ные организации, могут инициировать и поддерживать процесс сбора данных в рамках своей поддержки мероприятий РСБ. Симметрирование различных точек зрения может обеспечить группа в составе национальных и международных экспертов. Ключевыми партнерами по проведению предварительного анализа могут выступить ОГО, включая женские организации. Для того, чтобы обеспечить учет гендерной специфики группой анализа, следует принять следующие меры:

- Включить в техническое задание группы анализа требование об обязательном участии эксперта в области гендерных проблем и включить в ее состав не менее одного эксперта.
- Рассмотреть возможность проведения инструктажа или обучения по гендерным аспектам для группы анализа, в том числе по конкретным методам сбора данных об НГП и по методам опроса женщин и девушек.
- Обеспечить смешанный состав групп анализа, в которые должны входить мужчины и женщины, в том числе международные и местные эксперты из числа различных социальных, этнических, религиозных групп и групп меньшинств.
- Обеспечить прием на работу переводчиков обоего пола.

### Объекты анализа

Проведение комплексного предварительного анализа сектора безопасности представляет собой серьезную проблему в виду значительного количества и разнообразия составляющих его институтов. Помимо общего изучения обстановки 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 служб безопасности нарушения прав человека, включая НГП? Сотрудничают ли институты сектора безопасности с ОГО, в том числе с женскими организациями?

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 уровень НГП, в том числе совершаемого 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?

Для того, чтобы получить ответы на эти вопросы, необходимо провести консультации с рядом основных заинтересованных субъектов, включая сотрудников обоего пола следующих организаций<sup>24</sup>:

- *Государственные органы правосудия и безопасности*, такие как полиция, вооруженные силы, пограничная охрана, министерства.
- *Негосударственные органы правосудия и безопасности*, такие как традиционные суды, частные охранные фирмы, женские организации.
- *Субъекты, имеющие влияние на управление системой безопасности*, такие как парламентарии, политики, лидеры этнических групп, министерства по делам женщин или по делам семьи.
- *Субъекты гражданского общества*, такие как сельские и городские женские организации; профсоюзы; молодежные организации; группы защиты прав детей; объединения коренных народов, этнических и иных меньшинств; исследовательские институты; религиозные организации.
- *Международные и региональные субъекты*, такие как ООН, ОБСЕ, донорские организации, международные и региональные женские организации.

Важно, чтобы анализ не был слишком узок по охвату проблем и учитывал все ключевые аспекты, от которых зависит успех программы<sup>25</sup>. Даже предварительный анализ РСБ, посвященный какому-то одному сектору, например, полиции, должен учитывать следующие аспекты:

- Конкретные потребности в области безопасности, характерные для мужчин, женщин, девушек и юношей.
- Вопросы управления и контроля, включая министерства, парламентариев и ОГО.
- Сотрудничество с другими институтами сектора безопасности, включая систему правосудия, разведслужбы и пограничные службы.
- Сотрудничество с другими секторами, например – образования и здравоохранения.

### Методы анализа

Хорошим исходным пунктом для начала предварительного анализа РСБ может стать кабинетная проверка существующих учетных документов, за которой последуют полуструктурированные собеседования, работа с фокус-группами и анкетирование<sup>26</sup>. Использование различных источников информации – например, обследование домашних хозяйств и демографические и медицинские обследования, могут помочь установить связь между родственными проблемами (такими, как проблемы здоровья населения и бедность) и проблемами в области безопасности. Вместе с тем, важно обеспечить хорошую координацию различных методов сбора

#### Рамка 4

#### Албания: проблемы сбора данных

«[Одна из основных проблем сбора данных] среди населения северных районов Албании и некоторых этнических меньшинств состоит в трудности доступа к женщинам и девушкам для беседы с ними с целью получения представления об их мыслях, верованиях и занятиях. Мужчины запрещают своим дочерям и женам участвовать в опросах и встречах с людьми за пределами дома. Для того, чтобы получить разрешение поговорить с женщинами и девушками, необходимо запастись временем и терпением. Мужчины дают такое разрешение лишь тем организациям или проводящим опрос лицам, кому они доверяют.

Детей и молодых людей обучают, главным образом, давать ответы, приемлемые с точки зрения родителей или учителей. Это выяснилось в ходе исследований и опросов детей на предмет их опыта в области соблюдения их прав и уровня насилия, с которым они ежедневно сталкиваются в школе, дома и в различных учреждениях»<sup>28</sup>.

информации и источников информации, что позволит получить картину, в максимально возможной степени отражающую действительность.

На этапе планирования процесса предварительного анализа следует составить техническое задание, в котором необходимо определить:

**Цели:** в них следует специально указать необходимость анализа отличающихся друг от друга потребностей и приоритетов в области безопасности и правосудия, характерных для мужчин, женщин, девушек и юношей, а также разработки процесса предварительного анализа с учетом гендерной специфики.

**Виды предварительного анализа:** Справочник КПП ОЭСР по реформированию системы безопасности предлагает вниманию донорских организаций следующий перечень:

- Предварительный неформальный анализ для изучения обстановки и потребностей.
- Первоначальное технико-экономическое исследование на предмет возможных преимуществ от внедрения программы помощи РСБ.
- Полный анализ на предмет всестороннего изучения общенациональных условий для проведения РСБ.
- Анализ по отдельным секторам или отдельным проблемам с целью изучения потребностей отдельного института сектора безопасности или конкретной проблемы – например, отсутствие доступа к правосудию<sup>27</sup>.

**Бюджет:** в бюджет следует включить конкретные статьи затрат на мероприятия по сбору данных у женщин и представителей других маргинализованных групп.

**Методы сбора данных:** выбор методов зависит от конкретной обстановки и наличия данных. В идеальном случае следует обеспечить совокупный сбор как количественных, так и качественных данных. К источникам и методам сбора данных относятся:

- **Кабинетное исследование:** первоначальное изучение существующей документации, включая соответствующие правовые акты, национальные нормативные документы и бюджеты, правительственные и неправительственные публикации, обследования домохозяйств, учетные документы государственных учреждений, демографические исследования и исследования в области здравоохранения, и т.д. Следует также включить информацию об НПП и факторах уязвимости, с которыми сталкиваются маргинализованные группы.
- **Данные вразбивку по представителям обоего пола:** Следует, чтобы все данные собирались вразбивку, как минимум, по полу и возрасту. Кроме того, полезно подразделять данные и по другим соответствующим факторам,

таким, как местность проживания, этническое происхождение, религиозная принадлежность, сексуальная ориентация и состояние здоровья.

- **Полуструктурированные опросы:** Ценную информацию можно извлечь путем опроса ключевых заинтересованных субъектов из институтов сектора безопасности, органов контроля и ОГО, включая женские организации. Опрашивать следует мужчин и женщин, а также экспертов по гендерным вопросам.
- **Проведение бесед с фокус-группами:** Такие беседы могут помочь в сборе информации от сотрудников отдельных институтов сектора безопасности – например, охранников тюрем или сотрудников служб пограничной охраны. С их помощью можно также собирать качественную информацию у представителей маргинализованных групп, таких, как дети, сельские общины, лица из числа ЛГБТ, женщины, носители ВИЧ/СПИД, а также пожилые люди и инвалиды. Весьма важный момент – выбор лиц, которым предстоит отбирать членов фокус-групп и проводить беседы с ними; здесь следует учитывать такие факторы, как опыт проведения групповых мероприятий, культурный контекст, особенность данной фокус-группы и гендерная динамика. К мерам, которые могут способствовать участию женщин в фокус-группах, относятся следующие:
  - Организация заседаний специальных фокус-групп для женщин и девушек.
  - При необходимости, обеспечение ухода за детьми и предоставление транспортных средств.
  - Организация заседаний в удобное для женщин и девушек время и в удобном месте.
  - Разработка средств для общения с группами неграмотных лиц.
- **Обследование домохозяйств<sup>29</sup>:** обследование домохозяйств и другие методы обследования населения (например, «Ускоренный мониторинг и обследование на предмет степени удовлетворенности»<sup>30</sup>, может быть полезным для сбора информации о том, что думает общественность по поводу институтов безопасности и правосудия и соответствующих проблем. В такие анкеты следует включать специфические вопросы о том, что люди думают об институтах сектора безопасности, о доступе к правосудию, о нарушениях прав человека сотрудниками служб безопасности и о проблемах НПП.

Полезные перечни контрольных вопросов для анализа конкретных проблем в области безопасности можно найти в руководствах и пособиях по проведению анализа, таких, как «Guidelines for Gender-Based Violence» (Рекомендации по борьбе с насилием на гендерной почве), разработанные Межведомственным постоянным комитетом (см. рамку 5). Поскольку универсальных решений для таких проблем не существует, может быть целесообразно применять смешанные

## Рамка 5

### Предварительный анализ проблем безопасности с особым вниманием к сексуальному насилию в условиях проведения гуманитарных операций

Виды информации, которую надлежит собирать<sup>31</sup>:

- Демографические данные, включая отдельные 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).

подходы сообразно конкретной обстановке безопасности с тем, чтобы обеспечить индивидуальный подход к процессу сбора данных.

### Способы интеграции гендера в существующие концепции предварительного анализа РСБ

Одним из примеров существующих концепций предварительного анализа РСБ может служить «Концепция анализа управления сектором безопасности и его развития», разработанная Институтом международных исследований Нидерландов «Клингендайл». Структурно она разбита на четыре этапа: подготовительная работа, планирование и анализ, анализ политики и проведение семинаров<sup>32</sup>. В этой концепции анализа используется 12 различных видов индикаторов<sup>33</sup>. В рамках 6 приводятся вопросы по каждому индикатору, составленные с учетом гендерной специфики. Возможен и другой вариант, когда каждый основной вопрос снабжается подвопросами о том, как каждый из этих факторов влияет, соответственно, на мужчин и на женщин.

Все эти индикаторы необходимо распределить по категориям и по степени важности в данном контексте. Путем измерения этих факторов в течение определенного периода времени можно вычислить ту или иную тенденцию и динамику конкретных последствий. Аналогичным образом можно надеяться, что, определив какую-либо конкретную линию тренда на основе таких многомерных индикаторов, можно предсказать будущее развитие событий и подкорректировать ту или иную программу или реформу для достижения искомой цели или результатов. В качестве интерактивных последующих мероприятий Институт «Клингендайл» предлагает проведение семинаров для обсуждения полученных результатов и мер реагирования на них<sup>34</sup>.

Предварительный анализ может дать лицам, ответственным за принятие решений по РСБ, важные отправные данные, которые можно использовать для проведения дальнейшего мониторинга и итоговой оценки РСБ. Путем сравнения результатов того или иного предварительного анализа с результатами проверок и итоговых оценок можно измерить уровень успеха или неудачи процессов РСБ, сделать выводы на будущее и выявить примеры передовой практики.

## 4.2. Способы интеграции гендера в систему мониторинга и итоговой оценки РСБ

Система мониторинга и итоговой оценки может способствовать получению искомых результатов и обеспечить непрерывность того или иного процесса. В случае РСБ, когда необходимо обеспечить координацию деятельности различных институтов и процессов преобразования сектора, следует применять систематический подход, предусматривающий участие различных групп общества. Основными принципами, применяемыми на протяжении всего процесса мониторинга, следует сделать укрепление местной инициативы, прозрачность и демократический контроль. Важно определить, кто будет принимать решение об успехе или неуспехе мероприятий РСБ, особенно в ходе анализа механизмов мониторинга с точки зрения гендерной концепции. Ожидается, что, благодаря процессам РСБ, осуществляемым с учетом гендерных аспектов, политика, ведомственная культура и последствия реформы сектора безопасности будут способствовать повышению гендерного равенства и учета гендерной специфики<sup>35</sup>.

### Кто отвечает за мониторинг/итоговую оценку?

■ В зависимости от вида реформ и конкретной обстановки в стране, ответственность за мониторинг и итоговую оценку РСБ может быть возложена на целый ряд субъектов. Чтобы избежать ситуации, в которой процессы МИО полностью игнорируют гендерные проблемы, к работе органов, ответственных за МИО, важно привлекать экспертов в области гендера и лиц обоого пола. К разработке и реализации процессов МИО следует также привлекать представителей целевых групп населения. Важной представляется также стратегия, направленная на выявление, стимулирование и обучение «поборников идеи учета гендера» из числа руководителей, что поможет надлежащему учету гендерных аспектов в ходе МИО. Важно добиться, чтобы в числе таких поборников были мужчины, занимающие высокие руководящие должности; они обеспечат наличие необходимой политической воли и будут выступать в качестве положительного примера для подражания<sup>36</sup>.

**Институты сектора безопасности:** в рамках отдельных институтов сектора безопасности созданы внутренние механизмы МИО, которые можно использовать для надзора за реализацией РСБ. Кроме того, конкретные механизмы МИО можно включить во внутренние процессы реформ. Существующие в рамках этих институтов контактные пункты по вопросам гендера также можно было бы привлечь к участию в МИО. Помимо использования внутренних МИО, для повышения надежности их результатов рекомендуется организовать внешний мониторинг и итоговую оценку РСБ силами независимых организаций.

**Парламент:** мониторинг и итоговую оценку РСБ могут проводить парламентские комитеты по делам обороны и безопасности. Парламент, в чьи полномочия входит законодательный и бюджетный контроль, может выполнять эти функции и для контроля над РСБ. Кроме того, парламентарии могут организовывать депутатские комиссии по расследованиям или слушания, требовать проведения аудита бюджета и оценки реализации РСБ.

См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности»

**Министерства:** Обязанности по контролю над реформированием конкретных секторов возложены на различные министерства. Например, министерство обороны отвечает за реформирование вооруженных сил, а министерство внутренних дел нередко отвечает за реформу полиции и системы тюрем. В процессах МИО РСБ могут также принимать участие министерства по делам женщин и (или) семьи.

**Координационные органы правительства:** Планирование, реализация процессов реформы сектора безопасности и контроль над ними нередко осуществляют специально назначенные координационные органы правительства, такие, как советы национальной безопасности. В состав таких советов нередко входят представители широкого ряда министерств, а также советники по вопросам безопасности и представители канцелярии премьер-министра/президента.

**Региональные организации и механизмы:** Региональные межправительственные, а также международные организации могут играть заметную роль в стимулировании мер МИО РСБ, оказании им поддержки, а также в организации совместных систем МИО. Правительства, связанные с региональными организациями, правовыми актами и докумен-

<b>Рамка 6</b> <b>Интеграция гендерных аспектов в концепцию предварительного анализа РСБ, разработанную Институтом «Клингендайл»</b>	
<b>Индикаторы системы государственного управления</b>	<b>Основные вопросы</b>
<b>Легитимность государства</b>	Является ли данное государство легитимным представителем народа в целом? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Репрезентативен ли состав правительства и парламента с точки зрения присутствия в них женщин, мужчин и лиц из числа этнических/религиозных меньшинств?</li> <li>➤ Представляются ли данные о явке на выборах вразбивку по полу избирателей?</li> </ul>
<b>Предоставление общественных услуг</b>	Ухудшается или улучшается качество общественных услуг? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Гарантирован ли равный доступ к общественным услугам?</li> <li>➤ Пользуются ли женщины равным с мужчинами доступом к услугам безопасности и правосудия?</li> <li>➤ Какова степень гендерного равенства в плане доступа к продуктам питания, воде, оздоровительным учреждениям, больницам?</li> </ul>
<b>Верховенство закона и права человека</b>	Нарушаются ли права человека; применяется ли принцип верховенства закона произвольно (или его применение приостановлено); или принцип верховенства закона установлен, и уровень нарушений снижается? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Нарушаются ли права женщин?</li> <li>➤ Какие виды НГП имеют место, и насколько они распространены?</li> </ul>
<b>Руководство</b>	Увеличивается ли раскол между элитами страны, или они руководствуются национальной идеей? Могут ли лидеры заручиться поддержкой различных групп общества? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ В равной ли степени мужчины и женщины представлены в составе руководства?</li> <li>➤ Поддерживают ли мужчины и женщины одних и тех же лидеров?</li> </ul>
<b>Индикаторы системы безопасности</b>	
<b>Аппарат системы безопасности</b>	Действует ли аппарат системы безопасности как «государство в государстве» или установлена профессиональная военная структура, подотчетная органам гражданского контроля? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Каково соотношение мужчин и женщин в составе аппарата безопасности и занимаемых ими должностей?</li> <li>➤ Совершают ли сотрудники сектора безопасности акты НГП, включая сексуальные домогательства? Их виды и распространенность?</li> <li>➤ Приняты ли надлежащие нормативные документы и инструкции, направленные на предупреждение актов НГП, совершаемых сотрудниками сектора безопасности, реагирование на них и вынесение наказаний?</li> <li>➤ Установлены и действуют ли механизмы контроля со стороны гражданского общества, включая женские организации?</li> </ul>
<b>Обстановка в регионе</b>	Имеет место рост или снижение дестабилизирующих трансграничных вмешательств в регионе?
<b>Индикаторы социально-экономического развития</b>	
<b>Демографические проблемы</b>	Проблемы нарастают или идут на спад? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Коэффициент смертности младенцев и рожениц?</li> <li>➤ Имеют ли женщины доступ к обучению и услугам в области планирования семьи?</li> <li>➤ Привести данные о количестве инфицированных ВИЧ/СПИД и повышающиеся или понижающиеся линии тренда – вразбивку по лицам обоего пола.</li> </ul>
<b>Положение с беженцами и внутренне перемещенными лицами</b>	Существует ли массовое перемещение беженцев и перемещенных лиц, создающее чрезвычайные гуманитарные ситуации, или эти лица расселяются, что приводит к решению проблемы? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Каков состав беженцев/внутренне перемещенных лиц (женщины, мужчины, девушки или юноши)?</li> <li>➤ Каков уровень насилия, включая НГП, в отношении беженцев/внутренне перемещенных лиц?</li> </ul>
<b>Враждебные действия между группами населения</b>	Сохраняются ли настроения групповой кровной мести, паранойей мести, или наблюдается примирение и снижение уровня враждебности в обществе? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Есть ли у группового насилия гендерное измерение (такое, как широкое распространение сексуального насилия), или речь идет о насилии между группами мужчин с применением легкого стрелкового оружия?</li> </ul>
<b>Эмиграция и бегство из страны</b>	Превратилось ли бегство из страны в хроническое явление или уровень эмиграции сокращается? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Уезжают ли в эмиграцию женщины, мужчины, девушки или юноши?</li> </ul>
<b>Возможности экономического развития для различных групп населения</b>	Имеет ли место неравенство экономического развития различных групп населения, или такие различия стираются? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Существует ли неравенство экономического развития мужчин и женщин?</li> <li>➤ Каковы проблемы и возможности на пути экономического развития женщин?</li> </ul>
<b>Состояние экономики</b>	Имеет ли место резкий/серьезный экономический спад, или наблюдается рост экономики? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Имеются ли различия между мужчинами и женщинами с точки зрения их участия в формальных и неформальных рынках?</li> <li>➤ Различается ли экономический потенциал/экономические потери мужчин и женщин в период кризиса?</li> </ul>

тами, нередко обязаны отчитываться перед специальными региональными органами мониторинга. Что касается гендерных аспектов, то различными региональными организациями разработаны важные механизмы мониторинга, которые могут стать платформой для внедрения гендера в МИО РСБ:

- **Советом Европы** разработан документ «Концептуальные рамки систематического учета гендерной проблематики» (1998 г.), в котором предлагаются индикаторы и ориентиры, подкрепленные механизмами комплексного анализа и итоговой оценки<sup>37</sup>.
- **«План действий содружества по обеспечению гендерного равенства»** (1997 г.) подтверждает контрольную цифру, в соответствии с которой не менее 30% должностей, связанных с принятием решений в политике, государственной деятельности, в частном секторе, в мероприятиях по разрешению конфликтов и мирных инициативах, должны принадлежать женщинам. Он поощряет комплексный подход к внедрению проблемы равенства полов, прав человека и лиц, инфицированных ВИЧ/СПИД, в программы обучения институтов сектора безопасности, а также призывает правительства принять меры для сбора, мониторинга и распространения данных вразбивку по лицам каждого пола<sup>38</sup>.
- **Секретариат Объединения стран западной части Тихого океана** разработал «Исправленную тихоокеанскую платформу действий по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства в 2005 – 2015 гг.», реализация которой предусматривает: выполнение Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г.); совершенствование сбора данных вразбивку по лицам каждого пола и использование гендерных индикаторов; предоставление миротворцам гендерного обучения; участие женщин во всех актах и процессах принятия решений в области обеспечения мира и правосудия; искоренение насилия в отношении женщин; равный доступ к правосудию<sup>39</sup>.
- **Межамериканская комиссия по делам женщин Организации американских государств** разработала «Межамериканскую программу укрепления прав женщин»<sup>40</sup> и «Декларацию и план действий по гендерному равноправию и равенству»<sup>41</sup> (1999 г., 1996 г.), направленные на мониторинг и координацию мер по внедрению систематического учета гендера в регионе. Параграф 4 предусматривает анализ доступа к правосудию, принятие механизмов итоговой оценки с учетом гендерной специфики и внедрение механизмов мониторинга судебных решений<sup>42</sup>. Документ предлагает, чтобы все государства-члены организовали сбор данных вразбивку по таким параметрам, как «пол, возраст, состояние здоровья (инвалидность), этническое происхождение и любая иная актуальная категория»<sup>43</sup>.

**Омбудсмен/управление омбудсмента:** Ответственность за проведение мер МИО можно также возложить на омбудсмента. Следует, чтобы такой омбудсмен выступал в качестве независимого представителя общественности (обычно назначаемого правительством или организацией, в которой он(а) работает) и принимал жалобы от пострадавших граждан. Кроме того, омбудсмен может осуществлять надзор над процессом РСБ, рассматривая случаи нарушения прав человека и неправомерных действий. Следовательно, институт омбудсменов может способствовать обеспечению прозрачной, демократичной и эффективной деятельности институтов сектора безопасности.

Для того, чтобы омбудсмен мог надлежащим образом реагировать на жалобы по поводу случаев НГП, гендерной дискриминации и других гендерных проблем, необходимо, чтобы его деятельность строилась с учетом гендерной специфики. Примером института омбудсмента, обращающего особое внимание на проблемы женщин или гендерные проблемы, может служить Управление омбудсмента по вопросам гендерного равенства Египта<sup>44</sup>.

**Донорские организации:** Важными механизмами МоИ РСБ могут быть мониторинг и отчетность со стороны донорских организаций (см. рамку 7). Кроме того, доноры могут оказать поддержку формированию и реализации МоИ РСБ общенационального уровня. Например, это можно сделать путем принятия меморандума взаимопонимания, который предусматривает конкретные обязательства обеих сторон: «меморандум взаимопонимания (МВ) между правительством Соединенного Королевства и правительством Сьерра-Леоне определяет обязательства Сьерра-Леоне в области сектора безопасности и смежных областях реформы государственного управления, а также обязательства Соединенного Королевства по оказанию технической и финансовой помощи»<sup>45</sup>.

**Гражданское общество:** следует, чтобы в мониторинге и итоговой оценке процессов РСБ принимали участие представители гражданского общества, особенно в случаях, когда речь идет о должностных проступках, нарушениях прав человека и НГП, совершаемых сотрудниками сектора безопасности. Этого можно добиться путем привлечения организаций гражданского общества, в том числе женских организаций, к работе в официальных механизмах контроля или к независимым исследованиям процессов РСБ с представлением соответствующей отчетности.

См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

## Объекты мониторинга/итоговой оценки

Общая цель мониторинга состоит в проведении проверки и получении информации о том, остаются ли в силе предположения, сделанные в ходе предварительного анализа, подлежат ли корректировке первоначальные цели процесса реформ, «обеспечиваются ли эффективное выполнение мероприятий, необходимых для достижения искомых результатов, а также приводит ли их выполнение к запланированным последствиям»<sup>47</sup>. В контексте РСБ следует осуществлять последовательный мониторинг и итоговую оценку всех нормативных документов и программ, связанных с реформой, с тем, чтобы обеспечить их соответствие установленным целям. Кроме того следует, чтобы итоговая оценка позволила выявить такие моменты, как: специфические последствия этих документов и программ для мужчин, женщин, девушек и юношей; повысилась ли эффективность мер по предупреждению НГП, реагированию на такие преступления и обеспечению наказаний за них; проходит ли процесс разработки и реализации НГП в соответствии с принципом участия общественности; а также реализованы ли цели, связанные с учетом гендерной проблематики.

Ниже приводится перечень некоторых общих направлений для осуществления мониторинга и итоговой оценки при проведении анализа РСБ с учетом гендерной специфики:



## Рамка 7

### Интеграция гендера в итоговую оценку РСБ: Министерство международного развития Соединенного Королевства (ММР)<sup>46</sup>

В сотрудничестве с Министерством иностранных дел и по делам Содружества, а также с Министерством обороны, ММР 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 ММР).

Техническое задание итоговой оценки включает:

#### Две основные цели

1. Осуществить оценку последовательности, эффективности и воздействия программ РСБ, разработанных Соединенным Королевством для Африки за последние 4 года.
2. Извлечь уроки на будущее и выработать рекомендации относительно стратегического направления будущих программ РСБ в Африке и в других регионах управления ими.

#### Методика

1. Предварительная подготовка проведения оценки (продолжительностью до 30 дней), которая включает:
  - a. Кабинетный анализ вторичных источников, в том числе предложений, региональных и национальных стратегий, отчетов по проектам, существующих итоговых оценок и обзоров, и т.д.
  - b. Определение основных вопросов для проведения итоговой оценки и разработка системы оценки, определение основных заинтересованных субъектов для проведения опросов и рассмотрения примеров отдельных стран, планирование рабочих визитов. Консультантам рекомендовалось пользоваться «Системой реализации РСБ», разработанной КПП ОЭСР.
  - c. Координационная группа Фонда ММР по предотвращению конфликтов в Африке предоставила информацию с мест по предлагаемой системе оценки и предварительные выводы, а также приняла решение относительно анализа отдельных примеров.
2. Проведение анализа (продолжительность – до 40 дней).
  - a. Посещения стран и проведение опросов в Лондоне. Для работы на местах консультанты подготовили планы обзора отдельных стран в рамках консультаций с группами от каждой страны.
  - b. Консультанты подготовили памятные записки для обсуждений с группами от отдельных стран, которые проводились в конце каждого визита и перед отъездом.
3. Оформление и представление выводов (продолжительность – до 20 дней).
  - a. До составления окончательного проекта отчета об итоговой оценке консультанты представили свои выводы координационной группе.

#### Выводы по вопросам гендера

Проблемы гендера, наряду с проблемами ВИЧ/СПИД, 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. Официальная рекомендация, составленная с учетом гендера, 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).*

- Повышение/понижение уровня НГП (количество и виды нарушений прав человека сотрудниками служб безопасности, сообщения о которых поступили в течение некоторого времени)<sup>48</sup>.
- Программы и службы по реагированию на НГП.
- Включение гендерных аспектов в системы программ.
- Наличие у женщин, мужчин, юношей и девушек доступа к услугам государственных служб безопасности.
- Наличие у женщин, мужчин, юношей и девушек доступа к правосудию.
- Равенство доступа к руководящим должностям в институтах сектора безопасности.
- Законы, направленные на борьбу с НГП.
- Осведомленность населения о факторах опасности, определяемых гендерной спецификой (таких, как НГП).
- Число женщин в кадровом составе институтов сектора безопасности и занимаемые ими должности.
- Механизмы для набора женщин в институты сектора безопасности, удержания женщин и продвижения их по службе.
- Количество занятий по программам гендерного обучения и их результативность.
- Нормативные документы в области безопасности, направленные на решение гендерных проблем.

### Методы проведения мониторинга/итоговой оценки

Обеспечить проведение мониторинга и итоговой оценки РСБ с учетом гендерной специфики можно путем интеграции гендерной проблематики в системы управления, нацеленные на результат, а также путем использования индикаторов, учитывающих гендерную специфику.

#### Управление, нацеленное на результат

Управление, нацеленное на результат (УНР), нередко используется как инструмент для итоговой оценки мероприятий и среднесрочных результатов<sup>50</sup>. Эта система управления способствует осуществлению стратегического планирования и реализации мониторинга, направленного на оценку краткосрочных и среднесрочных результатов, цель которого – установить путем измерения, способствуют ли данные мероприятия достижению общей цели. УНР ориентировано на качество реализации задач и на достижение краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов, которые вместе составляют цепь результатов. Цепи результатов состоят из различных стратегических этапов, начиная с вводного компонента, который может представлять собой какой-либо нормативный документ, закон или процесс принятия решений:

Более подробный перечень индикаторов по реформированию системы правосудия см. в Приложении А «Примеры индикаторов: гендер и реформирование системы правосудия».

## Рамка 8

## Итоговая оценка интеграции проблематики ВИЧ/СПИД в программы РСБ в Африке

«Проблемы ВИЧ/СПИД оказывают значительное влияние на реформы систем безопасности и правосудия в странах Африки южнее Сахары. Реформа систем безопасности и правосудия находится под воздействием множества тех же отрицательных факторов, что и другие направления реформ, связанные с участием большого количества людей, будь то реформа системы образования, социального обеспечения, торговли или промышленности. Обычно к группам, на которых отрицательное воздействие реформ сказывается более всего, относятся вооруженные силы и полиция... В конце 2006 года военные власти Уганды стали демонстрировать больше понимания в отношении донорской помощи и проявлять больше интереса к ней. Однако, по-видимому, в регионе еще широко распространено нежелание признать существование этой проблемы или решать ее в рамках прозрачных процедур...

Несмотря на то, что представители Соединенного Королевства, заинтересованные в программах РСБП (реформирование сектора безопасности и правосудия), прекрасно осведомлены о проблемах ВИЧ/СПИД (собственно, в середине 90-х годов прошлого века Служба военной разведки Соединенного Королевства провела тщательное исследование возможных последствий этой проблемы для вооруженных сил Африканских стран), основные наработки в этой области, как правило, принадлежат МРР (Министерству международного развития Соединенного Королевства), а не МО (Министерству обороны). Проблемы ВИЧ/СПИД не входят в число направлений деятельности ФПКА (Фонд по предупреждению конфликтов в Африке), хотя эта проблема явно имеет значение для многих из них. Показателен тот факт, что Техническое задание к данному обзору (Приложение 1) не содержит упоминания о ВИЧ/СПИД. Возможно, что, поскольку, мероприятия по ВИЧ/СПИД в Соединенном Королевстве в основном сосредоточены в рамках двусторонних программ МРР, жертвы этого заболевания из числа военнослужащих и сотрудников полиции и риски, которыми они подвергаются в этом плане в связи с их профессиональной деятельностью, обычно не принимаются во внимание – если не на индивидуальном уровне, то, как минимум, на уровне институтов»<sup>49</sup>.

**Индикаторы**

Для создания эффективно работающей системы МОИ РСБ чрезвычайно важно установить четкие, поддающиеся количественному измерению индикаторы, основанные на конкретном контексте и учитывающие гендерную специфику. Таким индикатором может быть какое-нибудь число, факт или даже мнение, которое характеризует ту или иную ситуацию и (или) изменение. При использовании метода управления, нацеленного на результат, индикаторы отражают среднесрочные результаты цепи результатов. Важно различать различные виды используемых индикаторов:

**Индикаторы вводимых ресурсов** измеряют степень ввода ресурсов, задача которых – обеспечить реальное выполнение того или иного проекта или политики.

**Индикаторы эффективности реализации/процесса** предназначены для оценки качества реализации мероприятий в целях отслеживания продвижения к достижению искомым результатов.

**Индикаторы хода выполнения/среднесрочного результата** измеряют длительные последствия реализации программы или политики.

Можно принять меры для того, чтобы все эти индикаторы, будь то количественные или качественные, учитывали гендерную специфику. Согласно формулировке Канадского агентства международного развития, «индикаторы, учитывающие гендерную специфику, выполняют особую функцию, демонстрируя связанные с гендерной проблематикой изменения, которые с течением времени происходят в обществе. Значение таких индикаторов заключается в том, что они могут показать происходящие со временем изменения статуса и ролей мужчин и женщин и тем самым измерить степень достижения цели гендерного равенства»<sup>52</sup>.

Для того, чтобы иметь возможность провести перекрестную проверку долгосрочного результата политики и программ РСБ и получить полную их картину, очень важно использовать оба вида индикаторов (см. рамку 9). Количественные и качественные индикаторы, учитывающие гендерную специфику в контексте РСБ, можно определить следующим образом:

**Количественные индикаторы:** количественные индикаторы, учитывающие гендерную специфику, выражаются в числовой форме. Их можно собирать путем анализа данных обследований и административной отчетности, составленных вразбивку по полу и возрасту объектов.

**Примеры:**

- Количество сотрудников полиции, прошедших обучение по гендерным проблемам.
- Количество женщин-офицеров вооруженных сил.
- Количество рапортов об актах НГП<sup>53</sup>.
- Количество мужчин и женщин, подавших рапорты о преследованиях гомосексуалистов и лесбиянок.

**Качественные индикаторы:** документальное подтверждение мнений, взглядов или суждений. Качественные индикаторы можно получить путем изучения мнений, проведения опросов, публичных слушаний, включенного наблюдения и работы с фокус-группами. Примеры:

- Более высокий уровень поддержки общественностью вмешательств полиции в случаи бытового насилия.
- Повышение интереса к нормативным документам и правовым нормам, разработанным с учетом гендерной специфики.
- Рабочая среда, в которой отсутствует дискриминация и учитываются интересы семей сотрудников.
- Заинтересованность парламента в реализации инициатив по систематическому учету гендерной концепции<sup>54</sup>.
- Представления о существующих механизмах реагирования на изнасилования мужчин в тюрьмах.

Важным моментом также является правильная интерпретация индикаторов. Например, рост числа сообщений об актах сексуального насилия может быть результатом улучшения работы служб реагирования и общего повышения осведомленности женщин о своих правах, а может просто свидетельствовать о росте сексуального насилия. «В некоторых программах, с которыми я работаю, мы интерпретируем рост числа сообщений об актах насилия в отношении женщин и детей в качестве показателя того, что женщины и дети во все большей степени начинают понимать свои права и во все большей степени требуют какой-то реакции со стороны сектора обеспечения правопорядка и безопасности (что уже означает шаг к решению проблемы), но это также может свидетельствовать и об улучшении работы сектора безопасности (в данном случае – полиции)»<sup>56</sup>.

**Цель результатов УНР: мероприятие – краткосрочный результат – среднесрочный результат – искомый долгосрочный результат/общая цель**

В контексте РСБ с учетом гендерной специфики упрощенный план действий (включающий единственное мероприятие для всех секторов), основанный на методике УНР, мог бы выглядеть следующим образом<sup>51</sup>:

Сектор	Общая цель	Краткосрочный результат	Среднесрочный результат	Мероприятие	Индикатор
Полиция	Предоставление услуг с учетом гендерной специфики.	Повышение уровня знаний по гендерным проблемам.	Обучение сотрудников полиции в области гендерной проблематики.	1. Проведение занятия по гендерному обучению, по методам реагирования на НГП и методам работы с жертвами НГП.	1. Количество сотрудников полиции, прошедших обучение. 2. Изменение поведения сотрудников полиции в отношении жертв НГП.
Вооруженные силы	Повышение уровня гендерного равенства в вооруженных силах.	1. Выявление исходных точек для интеграции гендера в порядок набора на службу в вооруженные силы. 2. Повышение числа женщин-военнослужащих.	1. Предварительный анализ порядка набора на службу и возможных исходных точек для интеграции гендера. 2. Изменение стратегии набора на службу с целью повышения набора женщин.	1. Сбор данных/информации о причинах или мотивации для подачи заявлений на военную службу среди военнослужащих/среди гражданских лиц. 2. Меры положительной дискриминации в отношении женщин-кандидатов на военную службу.	1. Повышение числа заявлений от женщин о приеме на военную службу. 2. Количество женщин-военнослужащих. 3. Количество случаев сексуальных домогательств и надругательств, отраженных в рапортах.
Парламент	Усиление защиты от бытового насилия.	Правовые нормы, защищающие женщин и мужчин от бытового насилия.	Закон о запрете бытового насилия, включая определения.	1. Инициирование парламентом правовой реформы. 2. Разработка проекта текста правовой нормы. 3. Принятие закона.	Повышение числа судебных процессов и обвинительных приговоров по делам о бытовом насилии.

**4.3. Методы проведения гендерного аудита институтов сектора безопасности**

Помимо внедрения гендерных аспектов в предварительный анализ РСБ и в процессы МИО, более подробную информацию, необходимую для руководства процессом реформ может дать гендерный аудит институтов сектора безопасности. Такой аудит может быть чрезвычайно полезен для институтов сектора безопасности, поскольку он направлен на «выявление направлений, по которым дела обстоят хорошо и достигнуты искомые результаты, приняты и действуют новаторские нормативные документы, а также на выявление нерешенных проблем как основы для планирования мероприятий по учету гендера»<sup>58</sup>. Гендерный аудит может стать первым шагом на пути к проведению эффективной гендерной реформы/процесса систематического учета гендерной концепции; кроме того, он может быть полезным средством для мониторинга и итоговой оценки инициатив по систематическому учету гендера.

Отсутствие прозрачности в деятельности многих институтов сектора безопасности, таких, как вооруженные силы или разведслужбы, нередко является основным препятствием, которое необходимо преодолеть прежде, чем приступать к проведению гендерного аудита. К числу других факторов, от которых зависит гендерный аудит, относятся следующие:

- Политическая воля.
- Технический потенциал.
- Желание быть подотчетным и нести ответственность.
- Структура организации.

Несмотря на эти проблемы, проведение аудита того или иного института на предмет учета гендерной специфики может стать отличным первым шагом на пути к выявлению конкретных потребностей в реформировании.

**Кто может проводить гендерный аудит?**

Как и в случае с большинством внутренних инициатив организации, для проведения гендерного аудита необходимо, чтобы в нем было заинтересовано старшее руководство. Вместе с тем, не менее важно и участие всех сотрудников данного института. Процесс, в котором принимает участие весь коллектив, обеспечивает у людей чувство сопричастности, подотчетности и ответственности за результаты аудита.

Гендерный аудит и анализ может проводить либо внутренняя группа, либо сторонние инспекторы<sup>59</sup>. У обоих вариантов есть как преимущества, так и недостатки (см. выше).

И в том, и в другом случае чрезвычайно важную роль играют координация действий и отношения между проводящей аудит группой и персоналом организации. В соответствии с рекомендацией Джоселин Скотт, независимого консультанта по правовым вопросам, первоначальный анализ следует проводить внешним экспертам, а непрерывный мониторинг и итоговую оценку – силами внутренней группы. Кроме того, она считает, что деятельность внешних консультантов также зависит от сотрудничества внутри организации и от политической воли старшего руководства<sup>60</sup>. В этой связи она рекомендует, чтобы техническое задание на гендерный аудит составлялось в координации с представителями гражданского общества, а руководство аудитом осуществлял человек или институт, который может оставаться независимым. Как и в случае с гендерным обучением, может быть полезно включить в состав группы по проведению гендерного аудита мужчину и женщину.

Хотя состав групп гендерного аудита обычно бывает различным в зависимости от конкретного института и обстановки, в идеальном случае их участникам следует иметь опыт работы в институтах сектора безопасности и по гендерным проблемам. В состав таких групп могут входить:

- Омбудсмены.
- Контактные пункты по гендерным вопросам.

**Рамка 9**

**Миссия ООН в Либерии и реформирование полицейских сил: сочетание количественных и качественных индикаторов<sup>55</sup>**

Одних цифр по набору на службу не достаточно, поскольку многие женщины через некоторое время увольняются. Этот количественный показатель можно было бы дополнить качественным, организовав опрос тех женщин, которые решили остаться, и тех, кто подает на увольнение. Это может помочь лучшему пониманию причин, которые делают службу в полиции (или в других институтах сектора безопасности) привлекательной или не привлекательной для женщин.

Вот некоторые из вопросов, которые можно было бы рассмотреть:

- Как полиция реагирует на случаи, участниками которых являются мужчины и женщины, и насколько отличается реагирование сотрудников полиции на такие случаи до и после прохождения ими обучения? Каково представление сотрудников полиции, прошедших обучение, о различиях в их собственном поведении? Каковы представления мужчин и женщин, которым приходится иметь дело с полицией (например, из женских организаций, выступающих за укрепление и защиту прав женщин и детей, особенно в связи с НГП, а также из правозащитных организаций или других НПО)?
- Какие виды жалоб поступают на сотрудников полиции после прохождения ими обучения?
- Какова доля в процентах женщин, юношей и девушек среди тех, кто уверен, что полиция будет обращаться с ними по справедливости (и изменилось ли это представление каким-либо образом)?
- Существуют ли свидетельства того, что полиция с большей вероятностью будет плодотворно работать с другими ведомствами над внедрением гендерных аспектов в свою работу – например, в области предупреждения преступлений?
- Каким было качество предоставленного обучения? Обращала ли программа обучения особое внимание на права женщин на безопасность и охрану? Способствовала ли она пониманию факторов и связей между НГП, отсутствием безопасности и ВИЧ? Способствовала ли она диалогу о культуре и правах человека – например, о том, чьи права защищаются при разрешении споров в системах традиционного и официального правосудия?

- Независимые инспекторы тюрем.
- Межведомственные рабочие группы.
- Подразделения по гендерным вопросам в составе миротворческих миссий.
- Правозащитные или женские организации.
- Ассоциации судей и адвокатов.
- Эксперты в области гендерного аудита – в качестве консультантов.

**Объект аудита**

В гендерный аудит обычно входит анализ широкого ряда внутренних гендерных проблем организации. Он может быть направлен на методы самооценки, на изучение представлений людей и (или) применять ряд различных методов сбора информации для изучения политики, структур, программ и персонала данного института (см. рамку 11). Кроме того, следует, чтобы гендерный аудит изучал последствия деятельности данного института для мужчин, женщин, девушек и юношей.

В рамках **методов самооценки** нередко применяются перечни контрольных вопросов, цель которых – выяснить, в какой степени данный институт обеспечивает систематический учет гендерной проблематики. Это предполагает хорошее знание процессов, целей, задач и полномочий данного института. Самооценка не обязательно отражает фактические последствия политики анализируемых институтов. Ниже приводятся примерные темы для анкеты самооценки:

- Уровень заинтересованности в учете гендерных аспектов при планировании программ и определение порядка их важности.
- В какой степени сотрудники различных уровней данной организации понимают суть связанных с гендерными

проблемами концепций и политики.

- Технический потенциал данной организации, включая существующую компетентность в гендерных вопросах, меры по наращиванию потенциала, мониторингу и итоговой оценке.
- Ведомственная культура и возможное наличие предвзятых взглядов, ведущих к дискриминации в отношении сотрудников, партнеров или обслуживаемого населения женского пола.

Сочетание методов самооценки и **оценки процедур** может дать более полную картину, по сравнению с использованием единственного подхода. В этой связи следует, чтобы в ходе аудита можно было получить ответы на следующие вопросы:



**Можно ли сказать, что данный институт<sup>62</sup>:**

- Обеспечил равное представительство мужчин и женщин на всех уровнях своей организационной структуры?
- Применяет такую политику и практику в области работы с персоналом, которые способствуют набору, удержанию женщин и продвижению их по службе?
- Принял нормативные документы и механизмы, направленные на предупреждение сексуальных домогательств, дискриминации и насилия и на борьбу с ними?
- Обладает техническим потенциалом для решения проблем, связанных с гендерной спецификой?
- Обеспечивает базовое гендерное обучение всем своим сотрудникам?
- В настоящее время обеспечивает систематический учет гендерной проблематики во всех своих нормативных документах, программах и инициативах?
- Выделяет достаточное финансирование на реализацию инициатив, связанных с учетом гендерной проблематики?

**Рамка 10**

**Оценка деятельности полиции в США**

«Проведение подробной итоговой оценки эксперимента по организации охраны общественного порядка с участием представителей местной общины преследовало две цели. Одной из них было усиление реализации задач «коммунального полицейского патрулирования» за счет часто проводимого критического разбора действий сотрудников полиции. Другой целью было выяснить, замечают ли граждане какие-либо перемены с точки зрения качества охраны порядка... Проведенная Полицией управления Хьюстона итоговая оценка проекта «Охрана порядка в районе с учетом интересов местных жителей» опиралась на несколько видов отчетов: представляемые два раза в год аналитические отчеты патрульных полицейских, ежемесячные служебные журналы патрульных полицейских, листки коммунальной информации, листы отзывов граждан по вызовам полиции, анкеты следователей и формы оценки работы полицейских их непосредственными руководителями»<sup>57</sup>.

	Преимущества	Недостатки
<b>Группа внутреннего аудита</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Может потребовать меньше финансовых и организационных затрат, поскольку при этом не нужно нанимать внешних консультантов.</li> <li>■ Знание внутренней структуры, инструкций и служебной иерархии.</li> <li>■ Может вызвать к себе более серьезное отношение – в зависимости от должности, занимаемой в организации.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Отсутствие независимости.</li> <li>■ Возможные последствия для участников группы в случае критических высказываний с их стороны.</li> <li>■ Возможные препятствия для работы с учетом существующей служебной иерархии.</li> <li>■ Отсутствие опыта в проведении гендерного аудита.</li> </ul>
<b>Группа внешнего аудита</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Более независимая точка зрения, а также, возможно, более широкий взгляд на проблему.</li> <li>■ Отсутствие боязни последствий в случае критических высказываний о качестве внутренних процедур.</li> <li>■ Опыт и знания в области проведения гендерного аудита.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Отсутствие понимания принципов деятельности конкретного института или организации.</li> <li>■ Потенциально меньше возможностей для обеспечения сотрудничества со стороны персонала и сопричастности персонала к самому процессу.</li> <li>■ Отсутствие общего видения деятельности организации, ее целей и интерпретации долгосрочных результатов.</li> </ul>

### Как проводить аудит?

До проведения гендерного аудита или итоговой оценки следует провести краткий обзор существующих документов, включая полномочия и правовые нормы, что поможет сформулировать первоначальное техническое задание<sup>63</sup>. Ясное видение, общие цели и задачи аудита способствуют созданию процесса, содействующего наращиванию потенциала, а также получению долгосрочного результата, который может стать платформой для инициатив по систематическому учету гендерной проблематики (см. рамку 12).

Как и в случае с предварительным анализом РСБ и МИО, использование сочетания количественных и качественных данных дает более широкую картину по сравнению с ситуацией, когда проводится сбор лишь одного вида данных, поскольку при этом возникает больше возможностей для перекрестной проверки результатов исследования<sup>65</sup>. Одна из проблем гендерного аудита и любой оценки в целом заключается в том, что различные методы сбора данных могут приводить к разным результатам. Кроме того, в зависимости от обстановки, одни люди предпочитают высказывать собственное мнение, а другие считают необходимым давать такие ответы, которые, по их мнению, хочет слышать лицо, проводящее опрос<sup>66</sup>. Существует множество разных методов сбора данных для анализа, однако в любом случае следует обеспечить их сбор

раздельно по представителям обоего пола. К таким методам относятся:

- **Кабинетный анализ** существующей документации, в том числе нормативных документов и материалов внутренних программ.
- **Обследования**, которые не обязательно проводить в ходе личной беседы. Их можно организовать путем раздачи сотрудникам анонимных анкет.
- **Опросы**: в зависимости от масштаба данного института, подробные опросы сотрудников могут дать больше возможностей для проведения качественных исследований.
- **Беседы с фокус-группами**, которые можно проводить в форме отдельных собраний для мужчин и для женщин, или для сотрудников различного ранга – если для культуры данной страны характерна высокая иерархичность. Такие беседы могут открыть возможности для дальнейшего исследования динамики процесса реформ в институтах, а также для выявления возможных стереотипов и иных препятствий на пути систематического учета гендера. Процессы гендерного аудита, предусматривающие участие всех заинтересованных лиц, способствуют укреплению чувства сопричастности к ним и заинтересованности в реализации инициатив по систематическому учету гендерной концепции, которые основаны на рекомендациях, разработанных по результатам аудита.

#### Рамка 11

#### Оценка правоохранительными органами собственных мер по набору и удержанию женщин на службе<sup>61</sup>

##### Порядок, рекомендуемый для небольших учреждений

Предлагаемый ниже порядок анализа модифицирован с учетом ограниченных ресурсов и ограниченного числа персонала небольших учреждений:

- Сформировать комиссию в составе:
  - Руководителя, ответственного за набор, наем или обучение персонала.
  - Если возможно, сотрудников-женщин. Если в данном учреждении женщин нет, следует обратиться за помощью к соседнему учреждению, в составе которого работают сотрудники полиции-женщины.
  - Женщины-представительницы местной общественности.
  - Эксперта по работе с персоналом.
  - Юриста с опытом работы в области гражданских прав и трудового права.
- Созвать собрание, на котором следует обсудить порядок проведения анализа, представить всех членов группы, ознакомить с положением женщин в данном правоохранительном органе и распределить обязанности по проведению анализа. Такие обязанности следует распределять в соответствии с квалификацией данного члена группы и наличием у него времени.
- Установить срок для проведения анализа и подготовки рекомендаций.
- После того, как члены группы закончат анализ, собрать комиссию еще раз и обсудить выводы по каждому компоненту анализа. Подготовить итоговый отчет с рекомендациями по изменениям, которые надлежит осуществить. Рекомендовать порядок очередности введения изменений.
- После утверждения рекомендаций следует назначить лицо, занимающее высокую должность, которое обязано отслеживать ход выполнения рекомендаций с представлением ежеквартальных отчетов.

## Рамка 12

## Гендерный аудит Международной организации труда (МОТ)

«Первый гендерный аудит МОТ (октябрь 2001 г. - апрель 2002 г.) проводился с целью анализа хода выполнения проекта и установления отправных параметров систематического учета гендерной концепции в бюро. Аудит был основан на принципе участия с целью получения максимального объема знаний о методике внедрения систематического учета гендерной концепции. Данный гендерный аудит включал два основных компонента: 1) гендерные аудиторские проверки, организованные по принципу соучастия в 15 подразделениях на местах и в штаб-квартире организации, 2) глобальный кабинетный анализ основных публикаций и документов МОТ. В процессе аудита был проведен анализ 750 внутренних документов и публикаций. В семинарах и опросах приняли участие около 450 сотрудников, исполнительных партнеров и женских организаций. Что касается сотрудников, то здесь соблюдался довольно точный гендерный баланс, тогда как в составе других участников доля женщин была примерно на 20% больше. Обучение в качестве координаторов гендерного аудита на добровольной основе прошел 31 сотрудник из 21 рабочего подразделения, в том числе 7 мужчин»<sup>64</sup>.

## ■ SWOT-анализ

SWOT-анализ (анализ достоинств и недостатков, возможностей и угроз) систематического учета гендерной концепции институтами сектора безопасности связан с выявлением внутренних и внешних благоприятных и неблагоприятных факторов.



Результаты аудита в форме итогового отчета следует распространять по всей организации на конференциях, семинарах и групповых дискуссиях. В особенности важно представить его результаты старшему руководству, а также следует, чтобы за этим последовали конкретные мероприятия по итогам проверки, такие, как разработка новых нормативных документов, программ и планов действий (см. рамку 13)<sup>67</sup>. Примером может служить разработка плана гендерных действий – такого, как план Департамента Секретариата ООН по вопросам разоружения (ДВР).

*«Общая цель Плана действий – содействие прогрессу в деле разоружения. ДВР будет усиливать диалог и действия в области разоружения посредством включения гендерной концепции в свою повседневную деятельность. Исходное предположение этого плана действий состоит в том, что процесс разоружения – как в общем плане, так и в рамках конкретных инициатив – можно усилить за счет интеграции гендерных аспектов в дебаты в области разоружения, в принятие решений и в действия, а также за счет обеспечения более равного участия женщин в принятии решений. Таким образом, одно из важнейших направлений деятельности ДВР в этой области – выявление потенциальных мер комплексного воздействия и возможностей для одновременного содействия эффективному процессу разоружения и повышения уровня гендерного равенства»<sup>68</sup>.*

В 2003 году ДВР заключил договор с двумя внешними экспертами по гендерным вопросам на разработку и составление проекта плана действий департамента в области гендера. Консультанты провели конференции с сотрудниками всех подразделений департамента, на которых были обсуждены преимущества внедрения гендерных аспектов с точки зрения повышения качества работы, а также совместно с участниками конференций составили перечни действий, необходимых для усиления систематического учета гендерной концепции в

каждом конкретном отделе. Итогом этой работы стал 49-страничный документ, посвященный теоретическим проблемам гендера и разоружения, а также определению практических инициатив по систематическому учету гендерной концепции и перечней контрольных вопросов.

Джулиет Хант, эксперт в области систематического учета гендерной концепции, сказала: «Наилучшие результаты, которые мне довелось наблюдать, были получены в ходе анализа в тех случаях, когда планирование и последующие мероприятия являлись неотъемлемой частью процесса анализа. Хотя план действий по интеграции гендера и не является волшебным средством для достижения успеха (как и индикаторы, учитывающие гендерную специфику), они действительно могут помочь – если при разработке плана соблюдаются некоторые ключевые основные условия или принципы»<sup>69</sup>.

В случае со Службой полиции Северной Ирландии специальная внутренняя группа провела гендерный аудит, а затем разработала гендерный план действий. Перед гендерным аудитом ставилась следующая цель: «Провести исследование с целью изучения и корректировки существующих и планируемых нормативных документов, инструкций и правил, которые мешают или препятствуют женщинам играть полную роль в кадровом составе Службы полиции Северной Ирландии, изучить методы практической деятельности организации и предложить меры, которые улучшат баланс между работой и личной жизнью сотрудников, одновременно гарантируя оперативную эффективность их деятельности. [...] Группа гендерного действия была организована в ноябре 2003 года и провела в качестве основной группы четыре заседания под председательством старшего суперинтендента Мэгги Хантер. Была сформирована подгруппа для подготовки отчета и плана реализации»<sup>70</sup>.

## Рамка 13

Компоненты плана действий «Женщины, мир и безопасность» (ЖМБ)<sup>71</sup>**1. Введение**

В этот раздел можно включить краткое введение в проблемы женщин, мира и безопасности, а также характеристику процесса разработки плана действий.

**2. Обоснование**

Здесь следует упомянуть о таких мандатах ЖМБ, как Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325, о значении проблем женщин, мира и безопасности, и о том, как они соотносятся с деятельностью данного института или государства.

**3. Долгосрочные и краткосрочные цели**

Краткосрочные цели можно определить после обсуждения относительного значения различных мандатов ЖМБ и классификации некоторых направлений действий по степени важности.

**4. Конкретные инициативы**

Следует, чтобы инициативы были непосредственно связаны с

целями и (или) конкретными мандатами в рамках Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325. Следует указать конкретного субъекта, ответственного за реализацию инициативы, а также индикаторы, сроки и ресурсы (людские, материальные и финансовые).

**5. Сроки реализации**

Здесь можно включить общий срок реализации всего плана, срок реализации каждой конкретной инициативы, или сроки для проведения мониторинга и итоговой оценки.

**6. Мониторинг и итоговая оценка**

Помимо сроков реализации и индикаторов сюда можно включить другие механизмы МИО, такие, как ежегодное представление отчетности или формирование органа мониторинга.

**7. Бюджет**

Для обеспечения конкретного и устойчивого выполнения даже самого скромного плана действий крайне важно наличие целевого бюджета.

#### 4.4. Методы мониторинга и оценки инициатив по систематическому учету гендерной концепции институтами сектора безопасности

Систематический учет гендерной концепции – одна из основных стратегий, позволяющих обеспечить, чтобы сектор безопасности чутко реагировал на гендерные проблемы. К мерам по систематическому учету гендера может относиться целый ряд различных инициатив, однако их объединяет общая цель: обеспечение равного учета интересов и потребностей мужчин и женщин в политике и программах институтов сектора безопасности. В соответствии с официальным определением Экономического и социального совета ООН,

*«учет гендерной проблематики есть процесс оценки возникающих для женщин и мужчин последствий любых планируемых мер, включая законодательство, политику или программы во всех областях и на всех уровнях, и стратегия, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и накопленный ими опыт должны стать одним из неотъемлемых направлений деятельности в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки политики и программ во всех сферах политической, экономической и общественной жизни с тем, чтобы и женщины, и мужчины в равной степени пользовались плодами таких усилий, и для неравенства не оставалось места»<sup>72</sup>.*

Инициативы по систематическому учету гендера могут касаться широкого ряда проблем: от реформирования внутреннего регламента тюрем, обеспечения соблюдения человеческого достоинства женщин и мужчин, до проведения анализа гендерных последствий политики национальной безопасности или учреждения контактного пункта по гендерным вопросам в министерстве обороны. Как указано в разделе 4.3, полезным средством для анализа реализации гендерных инициатив, их последствий, а также для выявления существующих пробелов и направлений, по которым необходимы усовершенствования, является гендерный аудит.

Однако нередко инициативы по систематическому учету гендерной концепции реализуются без надлежащего мониторинга и итоговой оценки на предмет измерения их последствий и регистрации примеров надлежащей и недобросовестной практики.

МИО систематического учета гендера можно проводить методом самооценки, либо с привлечением структур внешней оперативной оценки. МИО систематического учета гендера относительно легко проводить в тех случаях, когда принят гендерный план действий, поскольку такие планы уже включают систематический учет гендера в конкретную систему и могут предусматривать соответствующие индикаторы.

#### Субъекты мониторинга и оценки

Мониторинг и итоговую оценку механизмов систематического учета гендера данный институт сектора безопасности может проводить собственными силами – например, силами собственного контактного пункта по гендерным вопросам при помощи внутренних экспертов по МИО, или путем привлечения внешних экспертов по гендерным вопросам, организаций гражданского общества, таких, как женские группы, и даже международных организаций<sup>73</sup>. Как уже упоминалось, важнейшим требованием является обеспечение гендерного баланса в группе по проведению МИО. В тех случаях, когда на миротворцев ООН поступали обвинения в сексуальной эксплуатации и надругательствах, применялись различные методы мониторинга (см. рамку 14).

#### Объекты мониторинга и оценки

Для того, чтобы выявить наличие положительных последствий от внедрения инициатив по систематическому учету гендера, необходимо проводить мониторинг/оценку реализации конкретных целей этих инициатив. Это можно сделать при помощи индикаторов, которые могут быть нацелены на измерение степени эффективности и успеха в реализации основных мер по внедрению систематического учета гендера, таких, как гендерное обучение, проведение политики с учетом гендерных аспектов, набор женщин на службу или отзывчивое отношение к мужчинам и женщинам, инфицированным ВИЧ/СПИД.

#### Методы мониторинга и оценки

Как указывалось в предыдущих разделах, для проведения мониторинга и итоговой оценки инициатив по систематическому учету гендера в институтах сектора безопасности можно использовать индикаторы, обследования, опросы и другие методы сбора данных.

В этом контексте для мониторинга мер по систематическому учету гендера можно использовать также УНР. Например, ЮНЕСКО стратегически применяет УНР одновременно с систематическим учетом гендера и находит эти подходы «про-

## Рамка 14 Мониторинг предполагаемых случаев сексуальной эксплуатации и надругательств со стороны сотрудников миротворческих миссий ООН

«После ряда спонтанных мер реагирования со стороны Миссии ООН в ДРК и Департамента ООН по миротворческим операциям (ДОПМ) на жалобы о случаях сексуальной эксплуатации и надругательств со стороны сотрудников Миссии ООН в Демократической республике Конго, было учреждено специальное Бюро по борьбе с сексуальной эксплуатацией и надругательствами (ОАСЕА). Никакого образца для учреждения такого бюро или определения сферы его компетенции у ДОПМ не было, равным образом как не было и каких-либо поддающихся проверке правил или процедур для проведения расследований. Для этой области был характерен политический вакуум: формирование нормативных документов по таким критически важным аспектам, как ответственность ООН перед жертвами или методы работы с исками об установлении отцовства находилось в зачаточном состоянии. ОАСЕА определило три основные зоны своей ответственности: (1) проведение расследований, (2) разработка нормативных документов и предоставление консультаций, (3) обучение, повышение осведомленности и агитационно-пропагандистская деятельность»<sup>74</sup>.

цессами, которые взаимно усиливают друг друга»<sup>75</sup>. Еще одним методом объединения мониторинга и итоговой оценки инициатив по систематическому учету гендера с существующими структурами МИО может быть включение индикаторов систематического учета гендера в уже существующие системы мониторинга хода выполнения задач, в системы нормативных документов и в руководящие положения.

К примерам индикаторов ведомственных мероприятий по систематическому учету гендера относятся:

- Корректный с точки зрения гендерного равенства язык справочников и пособий.
- Контактные пункты по вопросам гендера, в которых работают смешанные группы, осуществляющие поддержку и мониторинг мер по систематическому учету гендера.
- Включение гендерных аспектов в стратегические планы и другие программные документы.
- Внедрение гендерных аспектов в качестве тем стандартного обучения в высших учебных заведениях полиции, на юридических факультетах и в других учебных учреждениях сектора безопасности.
- Присутствие женских образов в средствах информации (например, фотографии на веб-сайтах, в публикациях и т.д.).
- Осведомленность сотрудников о гендерных проблемах.

Инициативы по систематическому учету гендерной концепции реализуются многими институтами и программами сектора безопасности. Рекомендуется проводить итоговую оценку каждого действия, так как это позволяет аккумулировать примеры передовой практики и выводы, сделанные по итогам каждого мероприятия.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

**Гендерный анализ бюджета** используется как средство мониторинга и оценки учета гендерных проблем при составлении бюджета и распределении ресурсов. Он представляет собой попытку исследования бюджета с точки зрения его последствий для женщин и мужчин в отдельности (см. рамку 15)<sup>76</sup>.

*«Цель гендерного анализа бюджет (ГАБ) – обеспечить, чтобы составляемые правительством бюджеты, а также лежащие в их основе нормативные документы и программы, отвечали потребностям и интересам представителей различных социальных групп. Таким образом, ГАБ принимает во внимание предпочтения, которые могут возникнуть в связи с тем, что данное лицо является мужчиной или женщиной, но в то же время учитывает и неблагоприятные факторы, связанные с этнической, кастовой, классовой принадлежностью, низким имущественным положением, местом проживания и возрастом. При осуществлении ГАБ речь идет не об отдельных бюджетах для мужчин и женщин и не о разделении бюджета между ними поровну. ГАБ помогает определить, в каких случаях потребности мужчин и женщин совпадают, а в каких – различаются. Следует, чтобы в случае различия потребностей различными были и ассигнования из бюджета»<sup>77</sup>.*

Женский фонд ООН, Секретариат Содружества и Исследовательский центр международного развития Канады создали универсальный веб-сайт по вопросам гендерного анализа бюджета, в котором приводится перечень ряда ресурсов и учебных материалов: <http://www.gender-budgets.org>.

## Рамка 15 Гендерный анализ бюджета в Индии

«В Индии Министерство по улучшению положения женщин и детей взяло на себя задачу по разработке методов гендерного анализа бюджета. Эти методы включают исследование государственных расходов с точки зрения концепции гендерного равенства. Что касается объектов исследования, то ряд схем включает специфические компоненты, предусматривающие анализ доли расходов, предназначенных на решение проблем женщин: например, средства, специально выделяемые для студенток в программах образования, для женщин в программах здравоохранения, занятости и обучения, специализированные микро-кредиты для женщин, а также специальные законы против насилия в отношении женщин. Кроме того, недавно министерство учредило комиссию в составе высокопоставленных должностных лиц для разработки индекса развития с учетом гендерных факторов»<sup>78</sup>.



## 5 Основные рекомендации

- 1. Политическая воля, надлежащие сроки и достаточные финансовые ресурсы**  
К важнейшим факторам, гарантирующим проведение предварительного анализа, мониторинга и оценки с учетом гендерных аспектов, относится наличие политической воли у руководства. Одним из способов обеспечить наличие такой воли является поиск «поборников идеи учета гендера» среди высшего руководства и оказание им поддержки. Важно также установить надлежащие сроки реализации и принять целевые бюджеты.
- 2. Сбор данных вразбивку по полу и возрасту**  
Данные, собираемые в рамках предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки, следует всегда представлять вразбивку по полу и возрасту, что дает возможность выявить различные потребности и приоритеты в области услуг безопасности и правосудия. При проведении комплексного анализа данных их также важно представлять вразбивку по таким факторам, как размер дохода, этническая, религиозная принадлежность, район проживания, сексуальная ориентация и физическое здоровье.
- 3. Консультации с мужчинами и с женщинами**  
Нередко опросы и собеседования с фокус-группами из числа основных заинтересованных субъектов упускают из виду женщин. Например, важно общаться с женщинами-сотрудниками институтов сектора безопасности, даже если они не занимают высоких должностей, поскольку это дает возможность получить точную информацию о том, к чему должна стремиться реформа.
- 4. Консультации с маргинализованными группами и организациями гражданского общества**  
Активное подключение маргинализованных групп к процессам предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки повышает вероятность проведения жизнеспособной, комплексной реформы. Консультации с женскими организациями, ассоциациями коренных народов, этническими меньшинствами, лицами из числа ЛГБТ, представителями сельских общин, семьями с низким уровнем доходов, группами борцов за права детей и другими лицами может дать новое видение программы реформ и обеспечить ее соответствие потребностям в том числе и этих людей.
- 5. Включение гендерных аспектов**  
В программу предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки необходимо специально включить такие вопросы, как насилие на гендерной почве и гендерные различия в доступе к правосудию и к услугам в области безопасности.
- 6. Индикаторы, учитывающие гендерную специфику**  
Включение в нормативные документы и программы РСБ индикаторов, учитывающих гендерную специфику, позволяет, в процессе тщательного мониторинга и итоговой оценки, выявить различия в последствиях реформ с точки зрения мужчин, женщин, девушек и юношей.
- 7. Осведомленность и компетентность в гендерных вопросах**  
Следует, чтобы группы по проведению предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки имели в своем составе сотрудников, компетентных в гендерных вопросах; это позволит обеспечить систематический учет гендера в ходе таких проверок и использование надлежащих методов сбора данных. Инструктаж или обучение по гендерным вопросам могут пройти все члены группы.
- 8. Репрезентативный состав групп по проведению предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки**  
Эффективность работы группы с точки зрения возможностей доступа к различным общинам, а также ее легитимность можно обеспечить за счет смешанного состава, включающего мужчин и женщин, а в идеальном случае, также международных и местных экспертов из числа представителей различных социальных, этнических, религиозных групп и меньшинств. Следует, чтобы в составе переводчиков были и мужчины, и женщины.
- 9. Сочетание количественных и качественных данных и индикаторов**  
Всесторонность и точность предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки обеспечивает использование как количественных, так и качественных компонентов. Хотя количественные данные нередко легче поддаются оценке и сопоставлению, без подключения качественных аспектов многие важные параметры и проблемы остаются вне поля зрения.
- 10. Проведение гендерного аудита с учетом особенностей конкретного института сектора безопасности**  
Интеграции гендера в общий процесс предварительного анализа РСБ нередко недостаточно для получения такого объема конкретной информации, который необходим для выявления нужных направлений реформ по систематическому учету гендерных аспектов. Ценную информацию, необходимую для институциональной реформы, можно получить за счет проведения гендерного аудита конкретного института.
- 11. Определение приоритетов мониторинга и итоговой оценки инициатив по систематическому учету гендерной концепции**  
При реализации инициатив по систематическому учету гендера в институтах сектора безопасности следует обеспечить проведение комплексного мониторинга и итоговой оценки, которые помогут определить долгосрочные последствия данной инициативы и документально зафиксировать примеры удачной и неудачной практики, что может повысить эффективность будущих инициатив по систематическому учету гендера.

## 6 Дополнительные ресурсы

### Практические руководства и пособия

Ball N., Bouta T., and van de Goor L. **Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework.** The Hague, Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003. URL: [http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030800\\_cru\\_paper\\_ball.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030800_cru_paper_ball.pdf).

Beck T. **Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders.** London, Commonwealth Secretariat, 2005. URL: [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7BD30AA2D0-B43E-405A-B2F0-BD270BCEFB3%7D\\_ugsi\\_ref.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BD30AA2D0-B43E-405A-B2F0-BD270BCEFB3%7D_ugsi_ref.pdf).

**Berghof Handbook for Conflict Transformation.** Berlin, Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, 2003. URL: [http://www.berghof-handbook.net/std\\_page.php?LANG=e&id=4](http://www.berghof-handbook.net/std_page.php?LANG=e&id=4).

**Guide to Gender-Sensitive Indicators.** Gatineau, Quebec, Canadian International Development Agency, 1997. URL: [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/WID-GUID-E.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/WID-GUID-E.pdf).

**Results-based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles.** Canadian International Development Agency.

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. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

Kievelitz U. et al. **Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations.** Berlin, GTZ, 2004. URL: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0172.pdf>.

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

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

**Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators.** Oslo, UNDP, Oslo Governance Centre, 2006. URL: <http://www.undp.org/oslocentre>.

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Germaan W. and Edmunds T. **Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment.** Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=security+sector+reform&lng=en&id=20278&nav1=4>.

Kinzelbach K. and Cole E. **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. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=27755&nav1=4>.

Moser C. **An Introduction to Gender Audit Methodology: Its Design and Implementation in DFID Malawi.** London, Overseas Development Institute, 2005.

Anderlini S.N. **Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations.** Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction No. 33. Washington, DC, World Bank, 2006.

Rubin D. and Missokia E. **Gender Audit for USAID/Tanzania.** US Agency for International Development, 2006. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADH239.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH239.pdf).

**UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF) for 2002-2007.** Paris, UNESCO, 2003. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854e.pdf>.

**Gender Impact Assessment.** London, Department of Trade and Industry.

## Приложение А: Примеры индикаторов: гендер и реформирование системы правосудия

Подготовлено Джульетт Хант для совместной конференции ДКВС, МУНИУЖ-ООН и БДИПЧ ОБСЕ «Гендер и реформирование сектора безопасности», состоявшейся в Женеве 16-19 августа 2007 г.

Направления реформы системы правосудия	Примеры результатов обеспечения гендерного равенства	Примеры индикаторов, учитывающих гендерную специфику	Методы сбора данных
Цель: создание эффективной и подотчетной системы правосудия и укрепление принципа верховенства закона	Укрепление и защита прав человека женщин, девушек, мужчин и юношей.	Индикатор среднесрочного результата: увеличение доли женщин и мужчин, которые выражают уверенность в том, что данная система правосудия будет обращаться с ними по справедливости – по этническим, социально-экономическим группам и другим категориям.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Изучение фоновых условий в ходе предварительного анализа РСБ.</li> <li>■ Обследование, проводимое в конце программы РСБ.</li> </ul>
Реформа законодательства	Законодательная база, которая обеспечивает защиту прав всех граждан – независимо от пола, возраста, этнической и религиозной принадлежности, социально-экономического положения, сексуальной ориентации, инвалидности или состояния здоровья (ВИЧ/СПИД).	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Национальное законодательство пересмотрено в соответствии с КЛДЖ и КПР.</li> <li>■ В ходе реформы законодательства были выявлены и устранены противоречия между положениями обычного и традиционного права с целью четкой защиты прав женщин и девушек.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Предварительный анализ прав женщин, предусмотренных обычным и официальным правом.</li> <li>■ Проверка на основе законодательных актов, осуществляемая в процессе мониторинга реализации задач, обзоров и итоговой оценки.</li> </ul>
Насилие на гендерной почве	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 по отношениям между жертвой и преступником.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Предварительный анализ и обзор протоколов.</li> <li>■ Анкетирование и опрос сотрудников женских организаций и других ОГО.</li> <li>■ Статистические данные судов; данные женских организаций.</li> <li>■ Статистические данные судов; обзор газет; 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; наблюдение.</li> <li>■ Судебная статистика (получить такие данные может быть трудно, особенно данные о результатах рассмотрения дел).</li> <li>■ Предварительный и последующий анализ судебных процедур.</li> </ul>
Гендерное равенство в системе права и правосудия	Снижение уровня дискриминации в отношении женщин и слабо защищенных групп населения в институтах системы права и правосудия.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Доля мужчин и женщин в кадровом составе судебных органов, органов судебного преследования и полиции, в том числе на руководящих должностях.</li> <li>■ Повышение уровня удержания на службе женщин и представителей различных групп.</li> <li>■ Принятые и действующие нормативные документы и ориентиры в области позитивной дискриминации.</li> <li>■ Принятые и действующие нормативные документы и регламентированные процедуры по борьбе с сексуальными домогательствами.</li> <li>■ Количество женщин, сталкивающихся с сексуальными домогательствами на рабочем месте.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Отправные данные и данные, собранные в процессе проверок и итоговой оценки учетных карточек персонала организаций.</li> <li>■ Анализ нормативных документов по работе с персоналом и учетных карточек персонала.</li> <li>■ Анализ нормативных документов и регламентированных процедур организации; опросы сотрудников.</li> </ul>

Направления реформы системы правосудия	Примеры результатов обеспечения гендерного равенства	Примеры индикаторов, учитывающих гендерную специфику	Методы сбора данных
Осведомленность населения	Повышение осведомленности женщин, мужчин, юношей и девушек о собственных юридических правах и правах человека.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Увеличение числа мужчин-руководителей, которые публично выступают за гендерное равенство и соблюдение законных прав женщин.</li> <li>■ Включение в школьное обучение программ по ликвидации правовой неграмотности, по правам человека и по воспитанию в духе мира.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Дискуссии с представителями женских организаций и ОГО в рамках фокус-групп; опросы основных источников информации; сбор вырезок из газет.</li> <li>■ Анализ программ обучения.</li> </ul>

### Источники Приложения А:

Материал приложения приводится просто в качестве примеров и не претендует на исчерпывающий охват темы. Результаты и индикаторы мер по обеспечению гендерного равенства следует определять совместными усилиями с участием основных заинтересованных субъектов и принимая во внимание особенности местного контекста, обязательства правительств-партнеров, цели программ, а также уровень заинтересованности местных институтов в сборе, поиске и анализе информации и имеющийся у них для этого потенциал.

Quast S.R. Justice Reform and Gender. Draft tool for discussion at Gender and Security Sector Reform Expert Workshop, Geneva, 15-17 August 2007.

AusAID. Gender equality in Australia's Aid Programme – Why and How? Canberra, Commonwealth of Australia, 2007.

Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality, 2005 to 2015: A Regional Charter. Noumea, Secretariat of the Pacific Community, 2005.

Gender Indicators for Monitoring the Implementation of the Beijing Platform for Action on Women in the ESCAP region. New York, United Nations, ST/ESCAP/2294.

CIDA's Framework for Assessing Gender Equality Results. Gatineau, Quebec, Canadian International Development Agency, 2005.

Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group. New York and Oslo.

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

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 См., например: Germann W. and Edmunds T. Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.
- 2 Integrating Gender in Security Sector, Reform Assessments, Monitoring and Evaluation: Summary of a Virtual Discussion. 4 June-29 August 2000. URL: <http://www.un-instraw.org/en/gps/general/gender-and-security-sector-reform-5.html>.
- 3 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 43.
- 4 Там же; Verstegen S., van de Goor L. and de Zeeuw J. The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security Governance and Development. The Hague, Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2005.
- 5 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.
- 6 Handbook on Monitoring and Evaluation of Results. New York, UNDP, 2002.
- 7 UNDP. Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators. Oslo, UNDP, Oslo Governance Centre, 2006, p. 1.
- 8 OECD-DAC Working Party on Aid Evaluation. Указ. соч., pp. 21-22.
- 9 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 10 Gender, Peace and Security Glossary. Santo Domingo, UN-INSTRAW.
- 11 Bhansali L.L. Engendering Justice: a Gender Assessment's Impact on Project Design. World Bank, PremNotes, En Breve, No. 76, July 2005, p. 2.
- 12 Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, p. 21.
- 13 Van Goor L. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 14 Maley J. Sexual Harassment Rife in Armed Forces. – In: The Guardian, 26 May 2006.
- 15 Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeeping Personnel. UN Security Council Update Report No. 3, 20 February 2006. URL: [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKWLeMTIsG/b.1429245/k.E83E/update\\_report\\_no\\_3BRsexual\\_exploitation\\_and\\_abuse\\_by\\_UN\\_peacekeeping\\_personnelBR20\\_february\\_2006.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKWLeMTIsG/b.1429245/k.E83E/update_report_no_3BRsexual_exploitation_and_abuse_by_UN_peacekeeping_personnelBR20_february_2006.htm).
- 16 <http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/pkwatch.html>.
- 17 Enhancing the Operational Impact of Peacekeeping Operations: Gender Balance in Military and Police Services Deployed to UN Peacekeeping Missions. Background Paper. New York, United Nations Department of Peacekeeping Operations, 28-29 March 2006.
- 18 Guéhenno J.M. Statement to the Security Council Open Debate on the Implementation of Resolution 1325 (2000) on Women, Peace, and Security. New York, UN Secretariat. 26 October 2006.
- 19 Woroniuk B. Conflict, Peace-building, Disarmament, Security. Swedish International Development Agency, December 1998. URL: <http://www.sida.se>. Цитируется в Части 2: Гендер и реформирование полицейских сил.
- 20 Например, в публикации института «Клингендайл» «Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework» отсутствуют содержательные ссылки на такие понятия, как «женщины» и «гендер». Слово «гендер» упоминается лишь дважды – в характеристике авторов, а слово «женщины» не упоминается вообще. Ball N., Bouta T. and van de Goor L. Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework. The Hague, Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003.
- 21 Anderlini S.N. Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations. Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction No. 33. Washington, DC, World Bank, 2006, p. 2.
- 22 McCartney C., Fischer M. and Wils O. Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation. Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 48.
- 23 См. Types of data. The World Bank PovertyNet. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20240661~menuPK:497974~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>.
- 24 Излагается по: OECD DAC Handbook on Security System Reform, pp. 48-49.
- 25 Там же, p. 42.
- 26 Там же, p. 43.
- 27 Там же, p. 46.
- 28 Jones I. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 29 Types of data. The World Bank PovertyNet. Указ. соч.
- 30 Там же.
- 31 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.
- 32 Verstegen S., van de Goor L. and de Zeeuw J. Указ. соч., p. 11.
- 33 Там же, p. 23.
- 34 Там же, p. 15.
- 35 Jubb N. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 36 Ornert A. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 37 Gender Mainstreaming Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices, Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Strasbourg, Council of Europe, 1998.
- 38 The Commonwealth Plan of Action on Gender Equality 2005 – 2015. London, Commonwealth Secretariat, 2005, pp. 10, 25-31. URL: <http://www.thecommonwealth.org/gender>.
- 39 Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality, 2005 to 2015: A Regional Charter. Noumea, Secretariat of the Pacific Community, 2005. pp. 17-48.
- 40 Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality. CIM/RES. 209/98 and AG/RES. 1625 (XXIX-O/99). Washington, DC, Inter-American Commission of Women, 1999.
- 41 Plan of Action of the CIM on Women's Participation in Power and Decision-Making Structures. CIM/RES. 189 (XXVIII-O/96). Washington, DC, Inter-American Commission of Women, 1996.
- 42 Towards Justice with Gender, SEPIA II-Gender and Justice Meeting, Final Document. Washington, DC, Inter-American Commission of Women, 2002, para. 4.
- 43 Там же, p. 1.

- 44 The Egyptian Ombudsman Office for Gender Equality: Helping Women Obtain Fair Treatment. Women Living under Muslim Laws. URL: <http://www.wluml.org/english/news/egypt-ncw.pdf>.
- 45 Jeremy G. Evaluation for Conflict Prevention Pools, Sierra Leone. Evaluation Report EV 647. UK Department for International Development, 2004, p. 9.
- 46 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: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>.
- 47 Thompson G. Security Sector Reform Strategy. London, UK Department for International Development, p. 16.
- 48 Хороший пример приведен в справочнике МУНИУЖ ООН и программы ПРООН LAC-SURE, посвященном методам мониторинга и оценки реагирования институтов государственной безопасности стран Латинской Америки на ГПП: Seguridad para Todas: La Violencia Contra las Mujeres y El Sector de Seguridad. UN-INSTRRAW, UNDP LAC-SURE.
- 49 Ball N. Указ. соч.
- 50 Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Frameworks. Canadian International Development Agency, 2001. URL: [http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafgr\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafgr_e.asp).
- 51 Эта таблица не является исчерпывающей и приводится здесь в качестве упрощенного примера, включающего отдельные виды деятельности, которые не обязательно представлены во всей полноте.
- 52 Guide to Gender-Sensitive Indicators. Gatineau, Quebec, Canadian International Development Agency, 1997, p. 5.
- 53 Jones I. Указ. соч.
- 54 Jubb N. Указ. соч.
- 55 Hunt J. and Rubin D. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 56 Hunt J. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 57 Цитируется в: West R. Democratic Oversight of Police Forces. Rule of Law Series Paper, Mechanisms for Accountability and Community Policing. Washington, DC, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 39-40.
- 58 <http://www.interaction.org/caw/services.html#Audit>.
- 59 Moser C. An Introduction to Gender Audit Methodology: Its Design and Implementation in DFID Malawi. London, Overseas Development Institute, 2005.
- 60 Scutt J.A. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 61 Recruiting and Retaining Women, A Self Assessment Guide for Law Enforcement. National Center for Women and Policing, a Division of the Feminist Majority Foundation.
- 62 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
- 63 Mogeni J. and Schroeder E. Virtual Discussion on Gendering SSR Assessments, Monitoring and Evaluations. UN-INSTRRAW, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4-29 June 2007.
- 64 Gender Audit Report. International Labour Organization, 2002.
- 65 Guide to Gender-Sensitive Indicators. Gatineau, Quebec, Canadian International Development Agency, 1997, p. 9.
- 66 Jones I. Указ. соч.
- 67 Rubin D. and Missokia E. Gender Audit for USAID/Tanzania. US Agency for International Development, 2006, p. 5.
- 68 Datan M. and Woroniuk B. Department for Disarmament Affairs Gender Mainstreaming Action Plan. United Nations Department for Disarmament Affairs, April 2003.
- 69 Hunt J. Указ. соч.
- 70 The Gender Action Plan - Dismantling Barriers to reflect the community we serve - The Recruitment, Retention and Progression of Female Officers and Staff. Northern Ireland Police Board.
- 71 Valesek K. and Nelson K. Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325). Santo Domingo, UN INSTRRAW, 2006.
- 72 Agreed Conclusions on Gender Mainstreaming. Geneva, United Nations Economic and Social Council, 1997.
- 73 Independent analytical study, Gender Mainstreaming into Policy of Ministries: the Kyrgyz Experience (The Example of the Ministry of Labor and Social Protection of the Kyrgyz Republic). Bishkek, UNDP, 2004.
- 74 Dahrendorf N. Sexual Exploitation and Abuse: Lessons Learned Study, Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC. United Nations Department of Peacekeeping Operations, March 2006.
- 75 UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF) for 2002-2007. Paris, UNESCO, 2003. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854e.pdf>.
- 76 Leadbetter H. Gender Budgeting. Department for International Development. URL: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-gender-budget.pdf>.
- 77 Budlender D. Background paper prepared for the Commonwealth Secretariat by Debbie Budlender, Community Agency for Social Enquiry, Cape Town, South Africa, 2007. URL: <http://www.gender-budgets.org/content/view/316/153/>.
- 78 Commonwealth Finance Ministers Meeting, Georgetown, Guyana. 15-17 October 2007. Provisional Agenda Item 7 FMM(07)17. Gender Responsive Budgets In The Commonwealth Progress Report: 2005-2007. Paper by Social Transformation Programme Division, p. 13.







# 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.

# Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее

Тоико Тениссон Клеппе





# Гендерное обучение кадрового состава СИЛОВЫХ СТРУКТУР – надлежащая практика и выводы на будущее

Тоико Тениссон Клеппе



## Об авторе

Тоико Тениссон Клеппе занимает должность младшего эксперта Программы МУНИУЖ ООН по вопросам гендера, мира и безопасности. В настоящее время она является координатором базирующегося в Италии проекта по реализации Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 в Сомали. До поступления в МУНИУЖ ООН Тоико работала в посольстве Норвегии в Риме, а также была активным участником общенационального политического процесса в Швеции. Тоико Клеппе получила диплом магистра наук в Школе изучения стран Востока и Африки Лондонского университета по специальности «Проблемы насилия, конфликтологии и развития», а также диплом бакалавра в Университете г. Падуа, Италия, по специальности «Международные отношения и права человека».

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проектам данной части пособия: Хилари Андерсон, Миган Бастик, Мартину Бонштедту, Чарли Карпентеру, Шобха Гаутан, Шарлотте Айзекссон, Мине Лююткайнен, Анжеле Макэй, Джанах Нкубе, Николе Поповичу, Надин Печгуирбал, Деборе Рубин, Анетт Сикка, Гри Тине Тинде и Кристин Валасек. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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».

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © UN Photo, Arpan Munier, 2005.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. В чем состоит суть гендерного обучения сотрудников сектора безопасности?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему гендерное обучение важно для сотрудников сектора безопасности?</b>	<b>2</b>
3.1. Эффективность предоставления услуг в области безопасности и правосудия . . . . .	2
3.2. Отсутствие дискриминации и благоприятная обстановка на рабочем месте . . . . .	3
3.3. Предупреждение нарушений прав человека . . . . .	3
<b>4. Рекомендуемые методы гендерного обучения сотрудников сектора безопасности</b>	<b>3</b>
4.1. Планирование и подготовка программ гендерного обучения . . . . .	4
4.2. Проведение гендерного обучения . . . . .	8
4.3. Итоговая оценка гендерного обучения . . . . .	15
4.4. Последующие меры гендерного обучения . . . . .	17
<b>5. Основные рекомендации</b>	<b>18</b>
<b>6. Дополнительные ресурсы</b>	<b>19</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ВС</b>	Вооруженные силы
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ДОПМ</b>	Департамент ООН по миротворческим операциям
<b>ИППП</b>	Инфекции, передающиеся половым путем
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
<b>МККК</b>	Международный комитет Красного креста
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ПИ</b>	Подготовка инструкторов
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>СЭН</b>	Сексуальная эксплуатация и надругательства
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УВКБ</b>	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
<b>УКГВ</b>	Управление ООН по координации гуманитарных вопросов

# Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее

## 1 Введение

*«Если люди обладают хорошим, надежным опытом интеграции гендерной концепции в собственную деятельность и знают, почему и каким образом это помогает им лучше выполнять свою работу, они могут стать настоящими поборниками и мощным катализатором перемен».*

Санам Андерлини<sup>1</sup>

Настоящая часть пособия задумана как практическое руководство по подготовке, реализации и оценке программ гендерного обучения сотрудников сектора безопасности. Она предлагает краткое обоснование важности гендерного обучения и уделяет основное внимание практическим советам и примерам надлежащей практики, которые могут помочь в организации обучения. Эта часть предназначена для сотрудников институтов сектора безопасности, международных и региональных организаций, а также организаций гражданского общества, которые планируют, проводят гендерное обучение сотрудников сектора безопасности или осуществляют его оценку.

Гендерное обучение – это существенный компонент реформирования сектора безопасности (РСБ), процесса, направленного на создание подотчетного сектора безопасности, действующего с соблюдением принципа участия всех слоев общества и отвечающего требованиям демократического управления и эффективного предоставления услуг в области безопасности и правосудия. Интеграция гендерных аспектов в стандартную программу обучения и образования сотрудников сектора безопасности, а также организация специального обучения по гендерным вопросам – таким, как методика опроса жертв торговли людьми или внедрение ведомственных нормативных документов, направленных на предупреждение сексуальных домогательств – может повысить качество предоставляемых услуг, способствовать искоренению дискриминации на рабочем месте и предупреждению нарушений прав человека.

**Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»**

В основе данной части лежат результаты кабинетного исследования существующих материалов, учебных курсов и публикаций, а также материалы персональных бесед и информация, собранная в ходе виртуальной дискуссии о надлежа-

щей и ненадлежащей практике гендерного обучения сотрудников сектора безопасности, которая была организована МУНИУЖ ООН, ДКВС и БДИПЧ ОБСЕ в апреле 2007 года<sup>2</sup>. В этой части используются цитаты из виртуальной дискуссии, а также материалы опроса на предмет опыта участников дискуссии в области гендерного обучения.

## 2 В чем состоит суть гендерного обучения сотрудников сектора безопасности?

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.

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>3</sup>.

**См. часть «Гендер и РСБ»**

**Гендерное обучение** – это «деятельность по наращиванию потенциала, направленная на повышение осведомленности, знаний и практических навыков по гендерным проблемам посредством обмена информацией, опытом и методикой, а также путем стимулирования теоретических исследований и дискуссий. Цель гендерного обучения – дать слушателям понимание различных социальных ролей и потребностей как мужчин, так и женщин, вызвать у них неприятие поведения и структур, основанных на гендерных предубеждениях и дискриминации, а также неприятие социального неравенства с тем, чтобы они могли применять полученные знания в своей повседневной деятельности»<sup>4</sup>.

К персоналу сектора безопасности относится кадровый состав институтов сектора безопасности: вооруженных сил (включая миротворческие силы), полиции, разведывательных служб, системы правосудия и пенитенциарной системы, пограничных служб, а также частных военных и охранных фирм. В соответствии с универсальными определениями сектора безопасности, к нему также относятся органы управления и контроля – такие, как правительственные министерства, парламенты и управления омбудсменов. Важно также, чтобы гендерное обучение проходили сотрудники международных и региональных организаций, стран-доноров и неправительственных организаций, которые оказывают поддержку инициативам по реформированию сектора безопасности.

В контексте реформирования сектора безопасности гендерное обучение строится как обмен опытом по проведению мероприятий, направленных на то, чтобы персонал и институты сектора безопасности более чутко реагировали на потребности мужчин и женщин в области безопасности, а также по применению мер, способствующих тому, чтобы сектор безопасности учитывал интересы большего числа различных групп общества и в большей степени соблюдал права человека. Особенности гендерного обучения заключаются в том, что оно:

- направлено не только на проблемы женщин, а на проблемы гендера – т.е., в том числе и на проблемы мужчин и маскулинности.
- предназначено как для мужского, так и для женского состава сотрудников сектора безопасности во всех званиях и на всех должностях.
- актуально и необходимо для сотрудников сектора безопасности, действующих в любой обстановке, в том числе в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах.

В основе гендерного обучения сотрудников сектора безопасности могут лежать различные методики и программы обучения: от семинаров, которые длятся несколько дней, до одночасовых учебных занятий. Кроме того, гендерные проблемы могут изучаться не обособленно, а в составе стандартных учебных модулей. В зависимости от конкретной обстановки и состава слушателей, гендерное обучение может включать ряд различных тем, в том числе:

- Понимание различий потребностей в области безопасности, характерных для мужчин, женщин, девушек и юношей.
- Законы, правовые акты и нормативные документы по правам женщин и гендерным вопросам.
- Гендерный анализ бюджета.
- Нормативные документы, направленные против сексуальной эксплуатации и надругательств.
- Порядок работы с мужчинами и женщинами, ставшими жертвами сексуального насилия.
- Выявление жертв торговли людьми.
- Предупреждение дискриминации в отношении лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ).
- Предупреждение сексуальных домогательств на рабочем месте.

## 3 Почему гендерное обучение важно для сотрудников сектора безопасности?

Наряду с другими инициативами по систематическому учету гендера – такими, как поддержка, повышение набора, удержание и продвижения по службе женского персонала – гендерное обучение способствует усилению эффективности услуг в области безопасности и правосудия, созданию здоровой рабочей атмосферы для сотрудников обоего пола и предупреждению нарушений прав человека сотрудниками сектора безопасности.

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

Гендерное обучение необходимо с точки зрения соблюдения международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- 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».

### 3.1. Эффективность предоставления услуг в области безопасности и правосудия

Сектор безопасности должен уметь реагировать на отличающиеся друг от друга потребности в области безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек, многие из которых определяются различием гендерных ролей, норм и стереотипов поведения. Например, насилие на гендерной почве (НГП), в том числе торговля людьми, насилие со стороны интимного партнера, сексуальные нападения и насилие в отношении гомосексуалистов и лесбиянок превратились в одну из самых распространенных угроз безопасности человека во всем мире. В среднем в мире одна из каждых трех женщин становится жертвой НГП<sup>5</sup>. Для того, чтобы иметь возможность эффективно предупреждать НГП, реагировать на акты НГП и применять соответствующие санкции, сотрудникам сектора безопасности необходимо пройти общее и техническое гендерное обучение – например, обучение методам опроса жертв торговли людьми или судебного преследования актов насилия со стороны интимного партнера.

Кроме того, целенаправленное, надлежащее и непрерывное обучение, нацеленное на повышение осведомленности в области гендерных проблем и на разрушение стереотипов в отношении мужчин и женщин, способствует надлежащему и уважительному обращению сотрудников сектора безопасности с мужчинами, женщинами, девушками и юношами из числа гражданских лиц. Это может укрепить доверие к ним со стороны граждан и, соответственно, повысить оперативную эффективность их деятельности.

### 3.2. Отсутствие дискриминации и благоприятная обстановка на рабочем месте

Гендерное обучение способствует искоренению актов сексуальных домогательств и дискриминации на рабочем месте. К отрицательным последствиям сексуальных домогательств для деятельности ведомств относятся снижение производительности труда, низкий моральный климат, невыходы на работу и повышенная текучесть кадров. Кроме того, сексуальные домогательства препятствуют интеграции женщин в кадровый состав институтов сектора безопасности. Обследование, проведенное в США Министерством обороны, показало, что в период с 1995 по 2002 год число сообщений об актах сексуальных домогательств в отношении военнослужащих, как женщин, так и мужчин, снизилось, соответственно, с 46% до 24% и с 8% до 3%.<sup>6</sup> Около 75% военнослужащих прошли обучение в области предупреждения сексуальных домогательств, и более 80% женщин и мужчин заявили, что это обучение оказалось полезным средством борьбы с сексуальными домогательствами<sup>7</sup>.

*«Обычно против персонала ООН не применяется никаких санкций в тех случаях, когда они не учитывают интересы и потребности женщин или проявляют предубеждение по отношению к ним. Похоже, что ведомственная культура, для которой характерен страх за собственную карьеру, удерживает многих людей от борьбы за гендерное равенство, и тот, кто поднимает вопрос о гендерной дискриминации, рискует столкнуться с ответными враждебными мерами».*

Гри Тина Тинде, Специальный советник Верховного комиссара по гендерным вопросам при УВКБ<sup>8</sup>

Для организаций, чьи сотрудники чутко относятся к проблемам гендера, характерна более высокая продуктивность, эффективность труда и равноправие. В свою очередь, это облегчает набор на службу женщин, а также мужчин из числа меньшинств, что делает сектор безопасности более репрезентативным с точки зрения состава населения, которому он призван служить. Сектор безопасности, для которого характерно многообразие кадрового состава и отсутствие дискриминации на рабочем месте, может рассчитывать на повышенное доверие и сотрудничество со стороны граждан.

### 3.3. Предупреждение нарушений прав человека

К сожалению известно, что сотрудники институтов сектора безопасности допускают нарушения прав человека, в том числе НПП в отношении женщин, девушек, мужчин и юношей. Ключевой стратегией предупреждения нарушений прав человека сотрудниками сектора безопасности является обеспечение комплексного обучения, в котором прописаны их обязанности по укреплению и защите прав человека, включая предупреждение НПП и защиту прав женщин. Нередко такие учебные программы предусматривают изучение сотрудниками ведомственных кодексов поведения, в том числе примеров неприемлемого поведения, а также систем приема и рассмотрения жалоб и дисциплинарных мер. Например, миротворцы обычно проходят обучение в области предупреждения сексуальной эксплуатации и надругательств с целью недопущения совершения ими таких нарушений прав человека. Подобное обучение помогает улучшить их отношения с местным населением, что способствует повышению не только безопасности самих сотрудников, но и полезного эффекта от их деятельности.

## 4 Рекомендуемые методы гендерного обучения сотрудников сектора безопасности

При планировании обучения персонала сектора безопасности следует исходить из выявленных потребностей, функций, опыта данных сотрудников, а также из их культурного контекста. Настоящий раздел составлен как руководство по планированию и реализации программ гендерного обучения путем изучения достоинств и недостатков различных вариантов обучения и схем представления примеров надлежащей практики. Структура данного раздела отражает структуру стандартного цикла обучения, который включает четыре этапа: планирование и подготовку, реализацию, итоговую оценку и последующие мероприятия. Таким образом, следует, чтобы гендерное обучение планировалось как непрерывный круговой процесс, в рамках которого результаты существующих инициатив используются в новых инициативах в области обучения, тем самым усиливая и закрепляя достигнутое.

Само по себе гендерное обучение не может обеспечить учет гендерных проблем институтами сектора безопасности. Хотя обучение – это существенный инструмент, способствующий систематическому учету гендерной концепции, необходимо, чтобы оно применялось в качестве компонента общего стратегического плана, который предусматривает и другие изменения в данном ведомстве:

- **На уровне нормативных документов** – например, принятие и практическое применение кодекса поведения, нормативных документов по предупреждению сексуальных домогательств или пересмотр действующих регламентированных процедур на предмет учета ими гендерных аспектов.
- **На структурном уровне** – например, учреждение контактных пунктов по гендерным проблемам или подразделения по борьбе с насилием на гендерной почве.
- **На уровне разработки программ** – например, принятие подхода к охране порядка с участием представителей местной общины, организация внутренней горячей линии для сообщений о сексуальных домогательствах, перенаправление жертв торговли людьми в женские организации для получения помощи.
- **На уровне работы с персоналом** – например, осуществление инициатив по повышению набора, удержания женщин и лиц из числа других недостаточно представленных групп и продвижения их по службе.

Подобные изменения в ведомстве тесно связаны с гендерным обучением. Политику ведомства можно изменить лишь в том случае, если его персонал прошел надлежащую подготовку; с другой стороны, от гендерного обучения мало проку, если оно не будет поддержано политикой и структурами, учитывающими гендерную специфику.

Важно также до начала обсуждения примеров надлежащей практики в области гендерного обучения персонала сектора безопасности провести анализ **допущенных в прошлом ошибок**. Ниже приводятся примеры ненадлежащей практики, которой следует избегать в процессе планирования, реализации и итоговой оценки гендерного обучения:

- Гендерное обучение, которое проводится без учета характерных для данной группы слушателей потребностей, языка, культуры, условий работы, опыта и багажа знаний в области гендера.

- Формальные, перегруженные теоретическими выкладками презентации или монологи, излагающие определения, теорию и отдельные факты без последующего их обсуждения или без мероприятий с активным участием слушателей, которые дают последним возможность приобрести практические навыки в применении изучаемого метода.
- Инструкторы по гендерным вопросам, которые злоупотребляют специфическими гендерными терминами, не знакомы с условиями работы своих слушателей, или приводят слушателей в смущение, или высмеивают своих слушателей (или позволяют другим делать это).
- Нереалистичные ожидания, что в ходе очень непродолжительного обучения слушатели сумеют приобрести высокую квалификацию в области гендерных проблем. Добиться, чтобы они систематически применяли гендерную концепцию в своей работе, можно лишь после длительного обучения, последующих мероприятий и при постоянной поддержке со стороны какой-либо сети или консультанта.

сящих от конкретной обстановки потребностей участников, а также учесть общие препятствия на пути эффективного проведения обучения. На первом этапе также производится набор инструкторов гендерного обучения и, при необходимости, организуется гендерное обучение самих инструкторов.

### Как заручиться поддержкой гендерного обучения со стороны старшего руководства

*«Отсутствие интереса к гендерным проблемам со стороны высшего руководства организации проникает в ее нижние этажи и препятствует проведению таких мер, как наращивание потенциала, распределение ресурсов и повышение общей осведомленности о гендерных вопросах. Многократные просьбы об организации обсуждений этих проблем с целью разъяснения их сути сотрудникам всех уровней нередко остаются без внимания, однако есть отдельные удачные примеры проведения полезных обсуждений. Вместе с тем, если достигнутые в их процессе договоренности не выполняются или не финансируются, такие мероприятия остаются просто имитацией бурной деятельности».*

Гри Тина Тинде, Специальный советник Верховного комиссара по гендерным вопросам при УВКБ<sup>10</sup>

#### Рамка 1

#### Систематический учет гендера в пенитенциарной системе

*«Гендерное обучение следует проводить в более широком контексте других инициатив по систематическому учету гендерной концепции».*

Оливье Робертсон, Бюро общины квакеров при ООН<sup>9</sup>

В условиях исправительных учреждений это означает, что, в числе прочего, для женщин следует проектировать специальные тюрьмы, а не просто приспособлять их к режиму мужских тюрем. Такие тюрьмы следует строить ближе к месту жительства, и не следует ограничивать контакты заключенных с членами их семей. Следует добиваться повышения гендерного равенства при наборе персонала служб безопасности, а нормативные документы учреждений следует подкорректировать таким образом, чтобы эта работа была привлекательной для представителей обоего пола.

- Недостаточный объем времени и ресурсов, выделяемых на программы базового гендерного обучения и на последующие мероприятия.
- Постановка во главу угла статистических показателей (например, числа сотрудников, прошедших обучение или количества учебных часов) вместо определения приоритетов и концентрации усилий на качестве и содержании гендерного обучения.

### 4.1. Планирование и подготовка программ гендерного обучения

Первый этап цикла обучения – планирование и подготовка – имеет важнейшее значение для успешного осуществления гендерного обучения. В этом этапе необходимо заручиться поддержкой высшего руководства, провести предварительный аудит, сформировать программу обучения с учетом зави-

Для того, чтобы гендерное обучение прошло успешно и имело долговременные последствия, крайне важно добиться согласия на него, а также поддержки со стороны старшего руководства. Нередко гендерное обучение не относится к числу приоритетов старшего руководства институтов сектора безопасности, которое может быть враждебно настроено к инициативам по проведению гендерного обучения или чинить им препятствия, если не видит в нем никакой пользы. Подход к организации гендерного обучения «сверху вниз» может содействовать проникновению гендерной концепции во все ярусы данного института.

#### ! Полезные советы: как повысить поддержку гендерного обучения со стороны старшего руководства:

- Представить убедительные примеры, показывающие, каким образом гендерное обучение способствует повышению оперативной эффективности организации.
- Предоставить гендерное обучение старшему руководству.
- Учредить программы гендерного наставничества. Это может помочь решить проблему нехватки времени у старших руководителей на участие в углубленных курсах гендерного обучения (см. рамку 2, где приведен пример программы гендерного наставничества Вооруженных сил Швеции).
- Разрабатывать нормативные документы или планы действий в области гендера совместно со старшим руководством организаций в рамках процесса наращивания потенциала гендерных знаний или гендерного обучения.

#### Рамка 2

#### Швеция: программы гендерного наставничества<sup>11</sup>

Организация «Гендерфорс» (Швеция) инициировала программу «Гендерное наставничество», в рамках которой 12 старших руководителей институтов, связанных с проблемами мира и безопасности, работают в паре с 12 наставниками, экспертами высокого класса по вопросам гендерного равенства. В числе участников этой программы – начальник штаба Сухопутных войск Швеции и директор Управления вооруженных сил по обучению и закупкам. На эту программу поступают положительные отзывы, причем ее участники утверждают, что в их действиях и манере общения произошли изменения.

*Высшие руководители были избраны в качестве участников этой программы по той причине, что они обладают властью, и возможностями, позволяющими влиять на структуры своих организаций и на поведение сотрудников. В этой связи важно дать им более глубокое понимание проблем гендерного равенства. Однако во многих случаях у должностных лиц такого уровня не хватает времени на участие в программах углубленного обучения, что делает наставничество эффективным методом достижения искомого результата.*

- Привлекать старших руководителей к процессу гендерного обучения с тем, чтобы они могли продемонстрировать собственную заинтересованность в нем – например, принимая участие в церемонии открытия или закрытия курсов гендерного обучения. Это покажет слушателям, что руководство придает этим мероприятиям большое значение.

*«Эффективной исходной точкой для начала работы с руководством любого органа безопасности является совместная разработка какого-либо письменно нормативного документа. В процессе обсуждения проблемы и составления нормативного документа у старших руководителей возникает чувство сопричастности к решению данной проблемы. После этого такой нормативный документ можно с успехом использовать в качестве средства обучения. ... Наш опыт показывает, что после этого обсуждения проблем гендера и насилия на гендерной почве можно легко включить в контекст оперативной политики, используя уже знакомые персоналу опорные точки. В результате, вместо того, чтобы изначально строить дискуссию в терминах «мужской» - «женский», она сразу переходит к вопросам оперативного планирования».*

Анетт Сикка<sup>12</sup>

### Рекомендуемые методы проведения предварительного анализа потребностей в гендерном обучении

Предварительный анализ позволяет определить задачи гендерного обучения путем выявления потребностей в нем. Результаты такого анализа служат ориентиром для разработки содержания и методики обучения, а также отправным критерием для проведения итоговой оценки обучения. Еще одно преимущество предварительного анализа потребностей в гендерном обучении состоит в том, что при этом у слушателей может укрепиться ощущение сопричастности к процессу обучения, что может повысить их мотивацию к учебе и, соответственно, способствовать более высокой ее результативности. Предварительный анализ может провести инструктор по гендерному обучению, сотрудники отдела по работе с персоналом или другие квалифицированные сотрудники.



#### Контрольные вопросы:

- Каков текущий уровень осведомленности и потенциал слушателей в области гендерных проблем? Проходили ли они гендерное обучение до этого?
- Какой вид обучения необходим для того, чтобы данный институт повысил качество предоставляемых мужчинам, женщинам, девушкам и юношам услуг в области безопасности и (или) правосудия?
- Какой вид обучения необходим для того, чтобы обеспечить предупреждение проявлений дискриминации, преследований и нарушений прав человека?
- Какие внутренние нормативные документы в области гендера действуют в данном институте, и знакомы ли слушатели с ними?
- Какие конкретные, связанные с учетом гендерных аспектов навыки слушатели называют в качестве тем, по которым они хотели бы пройти дальнейшее обучение?
- От каких специфических, обусловленных культурными факторами психологических установок слушателей может зависеть их реакция на гендерное обучение?

Хорошим исходным пунктом для выявления пробелов в плане осведомленности и потенциала слушателей в области гендера, устранить которые можно с помощью гендерного обу-

чения, может стать углубленный гендерный анализ, нацеленный на более широкое изучение существующего в рамках институтов сектора безопасности учета гендерной специфики на уровне их политики, структуры, программ и персонала.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

### Способы адаптации программ гендерного обучения к различным условиям и особенностям контингента слушателей

Эффективным гендерное обучение может быть лишь тогда, когда его содержание модифицируется в каждом конкретном случае в соответствии с такими факторами, как:

- Роли и служебные обязанности слушателей. Например, для судей, работников прокуратуры, миротворцев и сотрудников министерства обороны характерны разные потребности в области гендерного обучения.
- Национальный и общинный контекст, в котором работают слушатели.
- Уровень образования и культурные установки слушателей.
- Соответствующая национальная нормативная база в отношении, например, вопросов гендерного равенства и прав гомосексуалистов и лесбиянок.



#### Полезные советы: адаптация программ гендерного обучения к различным условиям и контингентам слушателей

- Учитывать результаты исследований по вопросам гендера и безопасности, проводимых в данном географическом районе, включая результаты анализа потребностей, проведенного до начала обучения, и результаты кабинетного анализа существующей литературы.
- Ознакомиться с культурным происхождением слушателей и с культурной средой, в которой они работают, и использовать соответствующие этой культуре примеры и конкретные случаи для анализа. Например, следует получить отзывы об уместности планируемого гендерного обучения с точки зрения культурных установок слушателей и (или) уместности проведения обучения в сотрудничестве с местными женскими организациями или инструкторами по гендерным вопросам. Например, эффективность гендерного обучения личного состава миротворцев перед их отправкой в места дислокации можно повысить, пригласив на занятия женщин из соответствующих диаспор, которые могут предоставить слушателям информацию о культуре и обычаях соответствующей местности принимающей страны. Полезным источником информации, который следует использовать в обучении, являются сотрудники того же института, уже принимавшие участие в таких миссиях, поскольку они могут поделиться с коллегами собственным опытом.
- Учитывать возраст и пол слушателей, их уровень образования, должности и звания, а также их предыдущий опыт и знания в области гендерных проблем, полученные как в повседневной жизни, так и на рабочем месте. Гендерное обучение следует проходить сотрудникам обоюбого пола. Нельзя принимать как само собой разумеющееся, что женщины лучше мужчин знают о том, как следует решать гендерные проблемы или обеспечить повышенный набор женщин на службу в сектор безопасности.

*«Во время занятий по гендерному обучению, организованных Контактным пунктом по проблемам сексуальных надругательств и эксплуатации при УВКБ ООН по делам беженцев в Либерии, некоторые слушатели покинули аудиторию или впали в крайнее смущение, когда стали открыто обсуждаться вопросы о повреждениях женских половых органов».*

Алексина Мугвеби-Русере, Контактный пункт по проблемам сексуальных надругательств и эксплуатации при УВКБ ООН в Либерии<sup>13</sup>

- Языковые барьеры можно свести к минимуму за счет использования прагматического языка, соответствующего данной культуре и приемлемого с точки зрения данного ведомства; причем при этом следует избегать жаргона специальных гендерных терминов.
- Многие средства и руководства по гендерному обучению существуют лишь на английском языке, что ограничивает доступ к ним как для инструкторов, так и для слушателей. В большинстве языков есть специфическая гендерная терминология и выражения, сопряженные с культурными предубеждениями и ценностями. Многие из таких терминов, а также язык, описывающий концепцию гендера, с трудом поддаются переводу или даже отсутствуют в местном языке. В этой связи следует тщательно подбирать переводчиков и, до начала занятий, обсудить с ними выражения, связанные с гендерной терминологией. При работе с переводчиком следует иметь в виду, что он (она) может и не иметь необходимого понимания гендерных терминов, нагруженных дополнительным смыслом.
- К примерам надлежащей практики относится включение в программу обучения раздела о «гендерных концепциях», который способствует достижению ясности и понимания в отношении терминов. Некоторые слова, такие, как «феминизм» могут нести отрицательную смысловую нагрузку, поэтому вместо них, возможно, следует употреблять другие выражения, например – «укрепление гендерного равенства». Из опыта гендерного обучения в **Непале** следует, что наиболее полезными компонентами обучения слушатели наши те, в рамках которых инструкторы

разъясняли профессиональный жаргон и обсуждали недопустимость смешения таких терминов, как «гендер» и «женщина»<sup>14</sup>.

*«В ходе отработки пилотного варианта программы «Гендер и миротворчество» по заказу ДОПМ ООН мы работали с иорданским контингентом в Эритрее и проводили двуязычные занятия на английском и арабском языках с небольшими группами слушателей. В том числе состоялись чудесные беседы с мужчинами и женщинами из числа местного населения, которые прониклись духом нашего мероприятия. Мне кажется, это стало одним из основных моментов, которые помогли нам, внешним инструкторам, справиться со своей работой, действуя в условиях иной культуры. Это показало миротворцам, что «гендер» нужно внедрять не только во все наши мероприятия, но что он также важен и для местного населения. Он мог бы стать средством для наведения мостов с гражданским населением, если бы у военных доставало ума его применять».*

Анжела Макэй, независимый консультант<sup>15</sup>

### Какими качествами должен обладать инструктор гендерного обучения?

Успех гендерного обучения в значительной степени зависит от опыта и возможностей инструктора. Выбирая инструктора гендерного обучения важно найти человека, который обладает опытом не только в области гендера, но и в работе с сектором безопасности. Важно, чтобы он имел организаторские навыки, поскольку инструкторы гендерного обучения играют роль катализатора дискуссий, в ходе которых участники занятий изучают опыт и навыки, которыми они уже владеют, и обмениваются ими.

### Смешанные группы инструкторов гендерного обучения обоего пола

Чрезмерное представительство мужчин во многих институтах сектора безопасности может оказаться фактором, который еще более осложняет работу женщин-инструкторов гендерного обучения. Женщины, которые проводят гендер-

Рамка 3		Преимущества и недостатки внешних/внутренних инструкторов	
	Инструктор из организаций гражданского общества, независимый консультант, и т.д.	Инструктор из данного института сектора безопасности	
За	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Может способствовать налаживанию партнерских отношений между ОГО и институтами сектора безопасности.</li> <li>■ Нередко обладает богатым опытом преподавания и высокой квалификацией по вопросам гендера.</li> <li>■ Может передавать знания, адаптированные к конкретному контексту.</li> <li>■ Может иметь более широкие взгляды ситуацию и приводить различные примеры, связанные не только с конкретной тематикой данного института сектора безопасности.</li> <li>■ Может демонстрировать непредвзятость.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Пользуется большей легитимностью и уважением в глазах слушателей и, следовательно, вызывает к себе более серьезное отношение.</li> <li>■ Хорошо знаком с ведомственной культурой, конкретными проблемами и персоналом данного института сектора безопасности.</li> <li>■ Знаком со спецификой выполняемых задач и с терминологией, применяемой в данном институте безопасности.</li> </ul>	
Против	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ На него могут смотреть, как на чужака, не имеющего понятия о работе или обязанностях слушателей и данного института сектора безопасности.</li> <li>■ Его услуги могут обходиться бюджету ведомства дороже.</li> <li>■ Может вызвать отношение к гендерным вопросам как к чему-то лишнему или постороннему.</li> <li>■ Может помешать наращиванию внутреннего потенциала ведомства по организации гендерного обучения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Может не обладать необходимым пониманием гендерных проблем или не владеть действенной методикой гендерного обучения.</li> <li>■ Может не знать местной культуры и традиций.</li> </ul>	



ное обучение, даже если они являются сотрудниками данного института сектора безопасности, нередко имеют меньше возможностей, чем их коллеги-мужчины, преодолеть скептицизм преимущественно мужской аудитории в связи с бытовыми гендерными предрассудками и заблуждением, что проблемы гендера касаются исключительно женщин.

К примерам надлежащей практики относятся ситуации, когда инструкторами гендерного обучения являются работающие в одной связке мужчина и женщина. Это позволяет инструкторам оказывать друг другу поддержку, а также облегчает задачу преодоления скептицизма со стороны слушателей. Линда Йоханссон, руководитель проекта в рамках программы гендерного обучения Вооруженных сил Швеции, подтверждает, что она и ее коллеги-мужчины «всегда читают лекции вместе, что позволяет более успешно отстаивать свои позиции и доказывать слушателям, что вопрос этот важен для мужчин не меньше, чем для женщин»<sup>16</sup>. Гри Тина Тинде, специальный советник Верховного комиссара ООН по гендерным вопросам при УВКБ ООН, пригласила сотрудника-мужчину поработать с ней вместе в качестве инструктора гендерного обучения на занятиях, которые она проводила в представительстве УВКБ ООН в Женеве. Она пришла к выводу, что эта мера активизировала участие в дискуссиях слушателей-мужчин, что дало ей возможность немного отстраниться и пошутить по поводу стереотипных представлений о женщинах-инструкторах гендерного обучения<sup>17</sup>. В этой связи необходимо применять более эффективные методы, привлекая мужчин к работе в качестве инструкторов гендерного обучения. Мужчинам обычно легче говорить о гендерных проблемах, когда это входит в их функциональные обязанности, и когда их к этому побуждают другие мужчины.

### Внешние инструкторы

Гендерное обучение в институтах сектора безопасности могут проводить инструкторы со стороны – например, из организаций гражданского общества (ОГО), международных и региональных организаций, учебных заведений или эксперты в области гендерного обучения из институтов сектора безопасности других стран или городов.

Подключение к тому процессу местных ОГО и профессиональных инструкторов может также способствовать тому, что мнения представителей местного населения будут услышаны и включены в программу гендерного обучения. Например, Агентство по улучшению положения женщин им. Леитаны Нехан провело гендерное обучение сотрудников судебных органов республики **Папуа Новая Гвинея**<sup>18</sup>. ОГО «Южная Африка без оружия» осуществило гендерное обучение членов Комиссии правды и примирения **ЮАР**<sup>19</sup>.

### Внутренние инструкторы

Для того, чтобы инструктор мог убедить сотрудников сектора безопасности в важности своего предмета, совершенно необходимо, чтобы он обладал соответствующим статусом. С учетом иерархичности, закрытости таких институтов, как вооруженные силы, чрезвычайно полезно, чтобы в роли инструктора выступал сотрудник данного института из среднего или старшего офицерского состава. Еще одна положительная черта набора инструкторов гендерного обучения из числа сотрудников данного института заключается в том, что они не понаслышке знакомы с его ведомственной культурой и, следовательно, могут быстрее завоевать доверие слушателей. В рамке 3 представлены некоторые «за» и «против» использования внешних и внутренних инструкторов.

Один из рекомендуемых методов – организация групп инструкторов в составе внутреннего инструктора и внешнего

эксперта по гендерным вопросам, которые совместно разрабатывают программу гендерного обучения. Внешний эксперт может выступать, скорее, в роли советника, чем преподавателя. Существует множество примеров таких совместных программ гендерного обучения, один из которых – сотрудничество между полицией **Гаити** и местной неправительственной организацией (НПО) «Национальная сеть защиты прав человека»<sup>20</sup>.

### Методы подготовки инструкторов

Для того, чтобы инструкторы гендерного обучения обладали навыками, необходимыми для успешного проведения занятий, нередко приходится организовывать курсы по подготовке инструкторов (ПИ). Гендерные ПИ можно использовать для создания резерва квалифицированных инструкторов гендерного обучения, которые владеют профессиональным жаргоном данного ведомства и умеют обучать коллег методам внедрения гендерных аспектов в свою повседневную деятельность. В этом смысле гендерные ПИ позволяют в максимальной степени использовать ограниченные ресурсы, выделяемые на гендерное обучение, поскольку такие курсы укрепляют собственный потенциал ведомства и снижают его зависимость от внешних инструкторов гендерного обучения.

*«Слушатели с большим уважением относятся к людям, которых они знают. Хорошо, что мы организовали и провели гендерное обучение на базе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, однако мне кажется, что было бы правильно, если бы мы в каждой организации выявили ключевых организаторов обучения и провели занятия для этой специальной группы в форме семинара по подготовке инструкторов. Впоследствии каждый из них мог бы проводить обучение в собственной организации. Это возлагает ответственность за обучение на каждого из них, причем такие люди чувствуют удовлетворение от приобретения новых знаний и готовы поделиться ими сотрудниками собственной организации. Помимо того, что этот метод стимулирует мотивацию, он способствует более быстрому распространению информации и, одновременно, развитию потенциала отдельных сотрудников и всей организации».*

Алексина Мугвеби-Русере, Контактный пункт по проблемам сексуальных надругательств и эксплуатации при УВКБ ООН в Либерии<sup>21</sup>

Следует, чтобы ответственные за обучение инструкторов гендерного обучения сами были экспертами по гендерным вопросам с обширными знаниями в области методики преподавания, а также с опытом гендерного обучения сотрудников сектора безопасности.

*«На Гаити программы обучения инструкторов проводили сотрудники Миссии ООН по стабилизации на Гаити, целью которых было создание объединенного резерва офицеров полиции, прошедших хорошую подготовку по различным предметам. Обучение по гендерным вопросам оказалось наиболее трудным делом, особенно когда речь шла о насилии на гендерной почве, которое превратилось в действительно серьезную проблему на Гаити, где особенности местной культуры позволяют относиться к насилию в отношении женщин с некоторой долей терпимости, а сотрудники полиции печально известны совершаемыми ими актами насилия в отношении женщин».*

Надин Печгуирбал, Миссия ООН по стабилизации на Гаити<sup>22</sup>

## 4.2. Проведение гендерного обучения

В основе второго этапа цикла обучения – проведения самого обучения – лежат решения и подготовительные меры, принятые и выполненные на этапе планирования. На этом этапе основное внимание уделяется содержанию, т.е. учебной программе, и методике обучения.

### Рекомендуемая программа и структура гендерного обучения

Настоящий раздел предлагает обзор самых общих тем гендерного обучения в институтах сектора безопасности, а также ряд советов по возможным методам их преподавания.

Инструкторам гендерного обучения нередко приходится преодолевать сопротивление к своему предмету не только со стороны слушателей, но и со стороны коллег. Главной в такой ситуации должна стать цель показать слушателям, каким образом гендерное обучение может им помочь повысить качество своей работы. Важным фактором, который гарантирует эффективное преодоление подобного скептицизма и достижение ожидаемых результатов, является определение четких задач гендерного обучения. Задачи учебного курса не должны быть слишком общими, и в них необходимо указать новые практические навыки, которые слушатели приобретут по итогам гендерного обучения.

### Гендерные роли: мужчины и женщины в различных культурах

Необходимо, чтобы в ходе обсуждения гендерных ролей и мужских/женских стереотипов подчеркивалась мысль о различии гендерных ролей в различных культурах. Обсуждение таких понятий, как «пол», «гендер», «гендерные роли», «отношения власти» и НПП дает сотрудникам сектора безопасности концептуальное представление о сути этих терминов. При этом хорошо связать эту тему с собственным опытом слушателей в плане различий гендерных ролей, что облегчит понимание значимости и влияния последних. Такое обсуждение может касаться любых тем – от культурных различий и сексуального насилия до женщин-заключенных и женщин-глав семьи<sup>24</sup>. Существенно подчеркнуть то, как гендерные роли сказываются на различном опыте и представлениях мужчин и женщин в области безопасности и правосудия.

Следует, чтобы гендерное обучение касалось проблем маскулинности, традиционных мужских ролей и потребностей в области безопасности, характерных для мужчин и юношей.

Последнее особенно важно для программ гендерного обучения сотрудников сектора безопасности, поскольку подавляющее их большинство составляют мужчины. Обсуждение в процессе гендерного обучения сотрудников сектора безопасности таких тем, как мужские роли, проблемы маскулинности и оценка мужчинами самих себя, может способствовать:

- Пониманию слушателями-мужчинами того, каким образом и почему чуткое отношение к гендерной специфике может повысить качество и результативность их деятельности, а также того, каким образом учет гендерной специфики касается их лично – и как сотрудников силовых структур, и как мужчин.
- Снижению возможного у слушателей-мужчин чувства отчужденности и ощущения себя объектами критики.
- Повышению осведомленности о «культурах маскулинности с культом насилия», которые нередко преобладают в рядах вооруженных сил и полиции.

- Искоренению понимания гендера как «чисто женской» темы и включению в это понятие также мужских ролей, уязвимостей и обязанностей.

См. часть «Гендер и РСБ»

### Чуткое отношение к гендерной специфике как фактор успешной деятельности силовых структур

Чуткое отношение к гендерной специфике следует представить в качестве одной из стратегий, направленных на повышение профессиональной эффективности и результативности организации. Опыт **Непала** показывает, что «все приходилось сводить к практическому уровню и к примерам и упражнениям из реальной жизни, которые заставили их понять важность гендерного анализа и гендерной информации, причем мы все время напирали на фактор «результативности»<sup>25</sup>. В таких случаях может быть полезным привести примеры неудач, связанных с отказом учитывать гендерные аспекты<sup>26</sup>. Важно также включить в программу этих занятий информацию о ведомственных нормативных документах и требованиях, которые касаются данных сотрудников сектора безопасности, включая информацию о кодексах поведения.

### Международные, региональные и национальные требования в области гендера и безопасности

В программу обучения важно включить информацию о международных, региональных и национальных законодательных актах и документах по проблемам гендера и безопасности, чтобы подчеркнуть, что государство и его институты сектора безопасности твердо привержены идее укрепления определенных норм в области прав человека и стандартов поведения. Занятиям, посвященным нормативной базе, следует придавать в максимально возможной степени практический и интерактивный характер.

См. Приложение «Международные и региональные законодательные акты и документы»

### Сексуальная эксплуатация и насилие

*«Удобной исходной точкой для обсуждения СЭН является наличие понимания гендерных проблем. Слушатели не поймут проблемы СЭН, если до этого не ознакомятся с подробным описанием гендерных ролей и гендерного неравенства, существующих в странах, где действует их миссия».*

Надин Печгуирбал, Миссия ООН по стабилизации на Гаити<sup>27</sup>

Вопросы сексуальной эксплуатации и насилия (СЭН) необходимо включать в программы гендерного обучения групп, которые готовятся к дислокации в развивающихся или постконфликтных странах (например, групп личного состава миротворческих миссий). Вопросы СЭН особенно важны для персонала миротворческих миссий в виду неравных отношений власти, которые существуют между миротворцами и местным населением.

Проблемы гендера/гендерных отношений и СЭН можно рассматривать на занятиях по гендерному обучению отдельно или вместе. Совмещение изучения проблем предупреждения СЭН и гендерного обучения целесообразно с той точки зрения, что это позволяет показать слушателям взаимосвязь между СЭН и гендерными проблемами. Важно, чтобы инструктор гендерного обучения подчеркнул, что СЭН имеет в

**Рамка 4**

**Надлежащая практика формирования программы гендерного обучения**

«Исходными точками для внедрения гендерного обучения является Резолюция Совета Безопасности ООН № 1235 и тот факт, что наши военнослужащие с уважением относятся к ООН как к важному официальному органу. Около 95% наших слушателей – мужчины, в связи с чем гендерные вопросы довольно легко их провоцируют в виду чувства вины, которое испытывают мужчины просто потому, что они мужчины. Поэтому уже в начале занятия мы стремимся донести до них мысль о том, что в существовании неравенства в обществе виноваты не только мужчины, но и женщины.

Кроме того, мы используем культурный подход к гендеру в ролевой игре, в ходе которой демонстрируется фото Мисс Норвегия в бикини и рядом с ним – фото женщины в парандже. Затем мы делим группу на две части, одна из которых выступает в роли вымышленной группы «Мусульманские феминистки Швеции», а другая – в роли вымышленной корпорации «Мисс Швеция Компани». Обе группы должны предъявить свои аргументы, почему каждая из этих фотографий представляет положительный взгляд на женщин. Обычно за этим следуют довольно оживленные дискуссии, в ходе которых возникает немало забавных моментов и звучит смех. Цель этого упражнения – показать, что суть гендера не является жестко определенной, а различается в разных культурах».

Линда Йоханссон, Вооруженные силы Швеции<sup>23</sup>

своей основе ту же структуру гендерного неравенства, что и другие виды сексуального насилия.

Проведение отдельных занятий по гендерному обучению и по теме СЭН целесообразно в тех случаях, когда инструктор гендерного обучения одновременно является консультантом по гендерным вопросам. Тогда эффективность его занятий может пострадать в виду того, что слушатели будут смотреть на него как на лицо, облеченное дисциплинарными функциями в отношении СЭН. Может возникнуть необходимость, чтобы инструктор гендерного обучения или советник были людьми, к которым личный состав может обращаться за помощью по гендерным вопросам на повседневной основе. Следует, чтобы эта роль консультанта и помощника была полностью отделена от дисциплинарных функций в отношении СЭН.

**Обучение проведению гендерного анализа бюджета**

Обучение в области гендерного анализа бюджета может быть уместным для органов контроля над сектором безопасности – таких, как парламентские комитеты по вопросам бюджета и обороны, а также старшее руководство институтов сектора безопасности. Лицам, принимающим решения по бюджету, следует иметь в своем распоряжении систему гендерного анализа расходов сектора безопасности. Следует анализировать, в какой степени выделенные ресурсы бюджета учитывают потребности в области безопасности и правосудия, характерные для мужчин, женщин, девушек и юношей – в пла-

не расходов не только на сектор безопасности, но и на другие направления, которые влияют на обеспечение безопасности людей. В контексте сектора безопасности сквозь призму гендерных аспектов можно рассматривать два вида бюджетных расходов<sup>28</sup>:

1. Расходы, которые напрямую связаны с гендерными вопросами – такие, как расходы на проекты по повышению набора женщин на службу в сектор безопасности, на гендерное обучение или на программы по судебному преследованию виновных в НПП.
2. Расходы, которые опосредованно способствуют укреплению гендерного равенства, будучи направленными на устранение опасных факторов, угрожающих мужчинам, женщинам, девушкам или юношам.

Это особая тема, и проводящий такие занятия инструктор гендерного обучения должен обладать надлежащей квалификацией.

**Проблемы, подлежащие включению в программы гендерного обучения всех институтов сектора безопасности**

Хотя такие проблемы, как ВИЧ/СПИД, права лиц из числа ЛГБТ, а также проблемы репродуктивного и сексуального здоровья, напрямую связаны с проблемами гендера и безо-

**Рамка 5**

**Стандартное содержание и структура программ гендерного обучения сотрудников сектора безопасности**

<b>Гендер</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Обсуждение значения таких терминов как «гендер» и «пол», «маскулинность/фемининность», «гендерное равенство», «систематический учет гендерной концепции» и «равное участие».</li> <li>■ Обсуждение различий и сходства потребностей и представлений в области безопасности, характерных для мужчин, женщин, девушек и юношей.</li> <li>■ Обсуждение отрицательных последствий, которые дискриминация на гендерной почве имеет для конкретного человека и для всего общества, а также для любой деятельности в области безопасности.</li> <li>■ Анализ НПП в отношении мужчин, женщин, девушек и юношей.</li> <li>■ Примеры сексуальных домогательств и дискриминации.</li> <li>■ Практическое изучение конкретных примеров и анализ гендерных проблем/стереотипов/ролей.</li> </ul>
<b>Система правовых и нормативных документов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Соответствующие международные, региональные и национальные правовые документы по вопросам гендера.</li> <li>■ Ведомственные нормативные документы по вопросам гендера, включая кодекс поведения.</li> </ul>
<b>Обмен практическим опытом</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Практическое изучение конкретных примеров и упражнения: обсуждение важности гендера для конкретных условий работы данной группы слушателей.</li> <li>■ Примеры мероприятий, осуществленных в данной области без учета гендерной специфики, и их отрицательные последствия.</li> </ul>
<b>Тестирование</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Тестирование или другие меры оценки усвоения знаний.</li> </ul>
<b>Итоговая оценка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Итоговая оценка всего курса гендерного обучения: реакция слушателей, усвоение материала, поведение (см. раздел 4.3).</li> </ul>

пасности, эти темы нередко не входят в программы гендерного обучения. Целесообразно включать эти вопросы в гендерное обучение или обдумать возможность проведения отдельных, но связанных с гендерным обучением занятий по указанным темам. К другим темам, имеющим значение для всех институтов сектора безопасности, которые, в зависимости от обстановки, может быть важно включить в программу гендерного обучения, относятся: торговля людьми и сексуальное рабство; использование детей обоего пола в качестве солдат; влияние мин, стрелкового и легкого стрелкового оружия на безопасность мужчин, женщин, девушек и юношей; процессы выборов; различия в доступе мужчин и женщин к правам собственности.

- **ВИЧ/СПИД:** По проблеме пандемии ВИЧ/СПИД существует множество учебных инициатив и материалов. «Программа профилактики ВИЧ/СПИД/ИППП в военизированных организациях», осуществляемая американской неправительственной организацией «Family Health International» (Международные ресурсы здоровья семьи), предназначена для военнослужащих, сотрудников полиции и других структур безопасности. Она информирует их о рисках, связанных с ВИЧ и с другими инфекциями, передающимися половым путем, принимая во внимание тот факт, что военные принадлежат к группам населения, на долю которых приходится самый высокий уровень инфицирования гражданских лиц. Для этой цели «Family Health International» разработала ряд специальных учебных пособий<sup>29</sup>.
- **Права лиц из числа ЛГБТ:** Лица из числа ЛГБТ сталкиваются с различными угрозами безопасности – от преследований до жестоких форм насилия и даже убийств. Полиция, система правосудия и пенитенциарная система обязаны защищать лиц ЛГБТ от дискриминации на почве сексуальной ориентации и от насилия. Однако внутри са-

мих институтов сектора безопасности нередко имеет место высокий уровень преследований и других нарушений прав человека на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Интеграция проблем ЛГБТ в программы гендерного обучения – эффективный метод усиления мер обеспечения безопасности и правосудия, а также снижения уровня дискриминации и преследований на рабочем месте. Некоторые ОГО предлагают государственным институтам и НПО программы обучения и наращивания потенциала по мерам обеспечения равенства для лиц из числа ЛГБТ. Например, реализуемый в Соединенном Королевстве проект «Beyond Barriers» (По ту сторону барьеров) предлагает обучение по проблемам гендерной идентичности и ЛГБТ, включая гомофилию<sup>30</sup>.

- **Репродуктивное и сексуальное здоровье:** Предоставление сотрудникам сектора безопасности обоего пола обучения по вопросам репродуктивного и сексуального здоровья может способствовать укреплению их здоровья и фертильности, повышению их уважения к правам человека (включая предупреждение НПП), а также усилению вероятности, что они смогут принимать просвещенные, безопасные и согласованные решения в отношении сексуальности и продолжения рода. Фонд народонаселения ООН поддержал идею включения в программы обучения военнослужащих различных стран мира проблем репродуктивного и сексуального здоровья, а также гендерных проблем и организовал обучение военнослужащих в области репродуктивного здоровья<sup>31</sup>. Консорциум неправительственных организаций «Защита репродуктивного здоровья в обстановке конфликта» подготовил для этой цели учебные материалы, которые касаются проблем гендера, НПП, а также содержат описание рекомендуемых стандартов в области предупреждения НПП в отношении населения в зонах вооруженного конфликта и реагирования на такие преступления<sup>32</sup>.

Рамка 6 Примеры гендерного обучения сотрудников конкретных институтов сектора безопасности		
Институт – вид обучения	Обучение	Программа
<b>Вооруженные силы: Сексуальное нападение</b>	SHARP Program: Sexual Harassment/Assault Response & Prevention. U.S. Army, 2005. URL: <a href="http://www.sexualassault.army.mil">http://www.sexualassault.army.mil</a> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Определение политики армии по борьбе с сексуальными нападениями в свете «Нравственных принципов сухопутных войск», «Этики воина» и «Принципов солдата».</li> <li>■ Определение видов сексуальных нападений, их последствий и реакции жертв.</li> <li>■ Распознавание сексуальных нападений в реальных ситуациях.</li> <li>■ Исполнение обязанностей солдата в рамках Программы сухопутных войск по предупреждению сексуальных нападений и реагированию на них.</li> <li>■ Определение вариантов донесения о преступлениях, порядка донесения и последствий донесения или недонесения о сексуальных нападениях для жертв и преступников.</li> <li>■ Определение методов предупреждения сексуальных нападений.</li> <li>■ Определение прав жертв и имеющихся ресурсов для оказания им помощи.</li> </ul>
<b>Миротворцы: Гендер</b>	Gender & Peacekeeping Training Course. UK Department for International Development, Canadian Department for Foreign Affairs and International Trade, 2002. URL: <a href="http://www.genderandpeacekeeping.org/menu-e.asp">http://www.genderandpeacekeeping.org/menu-e.asp</a> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Введение: структура и методика.</li> <li>■ Гендер и культура: восприятие гендера в контексте различных культур.</li> <li>■ Значение гендера: гендер и вооруженный конфликт.</li> <li>■ Гендер в контексте операций по поддержанию мира: внедрение гендерной концепции в гуманитарные операции; гендерное равенство и укрепление мира; ответственность персонала миротворческих миссий.</li> <li>■ Гендер, права человека и международное гуманитарное право: включение кодексов поведения для комбатантов.</li> <li>■ Гендер и фаза конфликта: изучение конкретных случаев.</li> <li>■ Гендер и фаза после конфликта: изучение конкретных случаев.</li> <li>■ Что дальше: проблемы и возможности применения вашего понимания гендера.</li> </ul>

Институт – вид обучения	Обучение	Программа
<b>Контактные пункты ООН: Сексуальная эксплуатация и надругательства</b>	Inter-Agency Training for Focal Points on Protection from Sexual Exploitation and Abuse by UN Personnel and Partners – Facilitator's manual. UNICEF/ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2007 (пособие можно получить в контактных пунктах по проблемам сексуальной эксплуатации и надругательств в штаб-квартирах ЮНИСЕФ, УКГВ и УВКБ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Открытие и ознакомление: структура и цели.</li> <li>■ Проблема и последствия сексуальной эксплуатации и надругательств со стороны сотрудников ООН и связанного с ними персонала и партнерских организаций.</li> <li>■ Обязанности отдельного контактного пункта и всей сети.</li> <li>■ Бюллетень Генерального секретаря – определения и стандарты поведения.</li> <li>■ Системы представления донесений, проведение расследований и дисциплинарное разбирательство.</li> <li>■ Прием и документальное оформление жалоб: проблемы и примеры надлежащей практики.</li> <li>■ Системы связи и работы с общественностью: кампании по повышению осведомленности.</li> <li>■ Реализация стратегии оказания помощи жертвам.</li> <li>■ В роли средства передачи информации: функции контактного пункта.</li> <li>■ Разработка плана действий.</li> <li>■ Закрытие семинара и анализ его результатов.</li> </ul>
<b>НПО: Права человека</b>	Кампания организации «Международная амнистия» «Прекратить насилие в отношении женщин» - обучающий семинар по правам человека для неправительственных организаций «Сделаем права реальностью», 2005 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Введение и ожидаемые результаты: средства достижения цели – как, зачем и что делать?</li> <li>■ Концептуализация прав применительно к нашей практике: что мы подразумеваем под правами человека и правами женщин – поиск решения путем коллективного обмена мнений; примеры из личного опыта участников.</li> <li>■ Контекст: интерпретация, анализ и обсуждение контекста.</li> <li>■ Концептуализация прав женщин и анализ основных причин и последствий насилия в отношении женщин.</li> <li>■ Права женщин как права человека.</li> <li>■ Обязанность государства по защите прав женщин: концепция «надлежащего внимания».</li> <li>■ Применение концепции надлежащего внимания к случаям насилия в отношении женщин.</li> <li>■ Социальные, психологические и экономические последствия насилия в отношении женщин.</li> <li>■ Возврат к практике: изменение практики.</li> <li>■ Итоговое пленарное заседание: характеристика кампании организации «Международная амнистия» «Прекратить насилие в отношении женщин»; итоговая оценка.</li> </ul>
<b>Полиция, пограничная охрана и социальные работники: Торговля людьми</b>	Combating the Trafficking in Children for Sexual Purposes: A Training Guide. ECPAT International, 2006. URL: <a href="http://polis.osce.org/library/f/2926/1159/NGO-NLD-TRN-2926-EN-A%20Training%20Guide.pdf">http://polis.osce.org/library/f/2926/1159/NGO-NLD-TRN-2926-EN-A%20Training%20Guide.pdf</a> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Отправная информация.</li> <li>■ Фоновая информация о торговле детьми в целях сексуальной эксплуатации.</li> <li>■ Кто ребенок? Отношение к детям.</li> <li>■ Дети, уязвимые с точки зрения торговли людьми, и ее последствия.</li> <li>■ Правовой контекст в отношении торговли детьми: какие законы у нас есть, и как они работают.</li> <li>■ Положения о защите детей: забота о детях-жертвах торговли людьми и оказание им помощи – ролевая игра по методам репатриации.</li> <li>■ Расследование преступлений, связанных с торговлей детьми.</li> <li>■ Проведение опроса детей и получение показаний у жертв торговли детьми: анализ конкретных случаев.</li> <li>■ Заинтересованные субъекты и их роли: национальные механизмы перенаправления жертв торговли людьми и анализ конкретных случаев.</li> <li>■ Итоговая оценка: отправная информация и анкета по оценке эффективности курса обучения.</li> </ul>
<b>СМИ: ВИЧ/СПИД</b>	Gender, HIV/AIDS, and Rights – Training Manual for the Media. Inter Press Service News Agency, 2003.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Концепция гендерного анализа средствами массовой информации: роль СМИ; независимость редакций; журналисты как средство двусторонней связи.</li> <li>■ Освещение гендера в СМИ: гендерные стереотипы; официальные и неофициальные новости.</li> <li>■ Гендер, ВИЧ/СПИД и права: темы, на которые не обращают внимания; особые проблемы ВИЧ/СПИД; баланс «факторов риска» и «факторов вреда» в освещении проблем ВИЧ/СПИД; уязвимость мужчин и женщин в плане заражения ВИЧ/СПИД; освещение в новостях проблем гендера и ВИЧ/СПИД.</li> <li>■ Повышение уровня знаний и навыков: надлежащая практика репортажа; язык и терминология; недопустимость поношений и дискриминации; искусство интервью; перекрестная проверка фактов; недопустимость нарушения безопасности и (или) конфиденциальности.</li> <li>■ Подведение итогов и итоговая оценка.</li> </ul>

### Примеры программ гендерного обучения

Хотя на самом деле программу гендерного обучения надлежит адаптировать к каждому конкретному институту, обстановке и к конкретной группе слушателей, ниже предлагается примерная схема курса гендерного обучения сотрудников сектора безопасности (см. рамку 5).

Вместе с тем, как показано в рамке 6, темы обучения в различных ведомствах сектора безопасности обычно различаются.

### Внедрение гендера в программу обучения сотрудников сектора безопасности

Опыт проведения гендерного обучения сотрудников различных ведомств сектора безопасности показывает преимущества систематического включения гендера в стандартные, обязательные программы обучения личного состава силовых структур в дополнение к отдельным курсам гендерного обучения или вместо них. Эти преимущества заключаются в следующем:

- Учет гендерной специфики представляется не как отдельный предмет, а как неотъемлемый компонент служебных обязанностей сотрудников сектора безопасности, который может повысить их легитимность.
- Такой подход показывает практические пути интеграции гендерных аспектов в различные направления деятельности сектора.
- Восприимчивость слушателей к данной теме может быть повышена, если вести ее будет не внешний эксперт по гендерным вопросам, а привычные уже преподаватели.
- Это один из способов решения проблемы нехватки времени на организацию отдельного курса гендерного обучения.

К потенциальным недостаткам этого подхода относятся следующие:

- Может не хватить времени для обеспечения досконального понимания гендерных проблем.
- У преподавателя может оказаться недостаточно квалификации или убежденности для адекватного представления гендерных проблем, в результате чего их изучение может быть поверхностным, сведенным до минимума, или они могут быть представлены в искаженном свете, отчего слушатели просто получают дурной пример и практически никакого гендерного обучения.

### Интеграция гендера: полезные советы

- Следует проанализировать стандартную программу обучения и учебные материалы на предмет включения гендерных аспектов во все учебные модули и предметы. Получа-

ют ли сотрудники сектора безопасности не только теоретическую, но и практическую подготовку в области противодействия НПП, включая сексуальные домогательства?

- Следует проанализировать язык, которым пользуются инструкторы, а также язык учебных материалов: способствует ли он преодолению гендерных стереотипов или, наоборот, усугубляет их? Это особенно важно для языков, в которых активно используются слова и выражения мужского рода – например, для французского или испанского. Следует проверить используемые изобразительные учебные материалы: представлены ли на них лица обоего пола, и в каких функциях?
- Следует убедиться, что тема гендера официально включена в стандартную программу обучения персонала данного института сектора безопасности: требуют ли нормативные документы или планы действий включения гендерных аспектов?
- Следует убедиться, что инструкторы могут обеспечить эффективное обучение по гендерным вопросам; при необходимости им следует предоставить гендерное обучение для приобретения ими требуемых знаний и методических навыков.
- Следует обеспечить необходимое тесное сотрудничество между консультантом/инструктором по гендерным вопросам и инструкторами, ответственными за проведение других занятий.

### Рекомендуемая длительность курса гендерного обучения

Объем учебного времени, необходимый для гендерного обучения, зависит от различных факторов, таких, как:

- Цель обучения.
- Уровень знаний и опыта по гендерным проблемам у данной группы слушателей.
- Объем ресурсов, выделенных на гендерное обучение: если бюджет невелик, то как его можно увеличить? Следует подумать, чего можно добиться, используя имеющиеся в распоряжении средства, на какие темы следует обратить особое внимание, и сколько времени может понадобиться на это обучение.

Одной из самых серьезных проблем как для инструкторов, так и для слушателей является недостаточный объем времени, которое отводится на гендерное обучение. Ведомствам следует избегать такой ситуации, когда на гендерное обучение средства выделяются в недостаточном объеме, слишком поздно и для слишком незначительного количества персонала. Это ставит перед инструктором гендерного обучения практически невыполнимую задачу, и в итоге такое обучение может даже привести к обратным результатам.

## Рамка 7

### Систематический учет гендерных аспектов в учебных программах

*«Мне запомнилась группа миротворцев из числа одной национальности, которая отказалась проходить вводный курс гендерного обучения, несмотря на то, что это был обязательный предмет. Они не могли понять, зачем они теряют время на это обучение ... Нам все же удалось провести гендерное обучение в рамках курса изучения местной культуры. Кстати, таким образом можно на практике показать, что гендер имеет не меньшее значение, чем другие предметы, которые изучают сотрудники сектора безопасности».*

Надин Печгуирбал, Миссия ООН по стабилизации на Гаити<sup>33</sup>

*«Иногда кажется, что на гендерное обучение почти невозможно выделить больше одного часа времени – но это лишь подчеркивает важность включения гендерной концепции в другие программы обучения. Я говорю о гендерных вопросах в ходе обучения по различным темам, и я заметила, что на занятиях, посвященных темам беженцев, детей или состояния инфраструктуры гендерное измерение... полностью отсутствует, а гендерное обучение предположительно сводится к проблеме женщин. Я считаю, что если мы хотим добиться успеха, нам действительно необходимо найти хорошие стратегии для внедрения гендерной концепции в общие программы обучения!»*

Ева Циллен, фонд «Женщина женщине» (Kvinnan till Kvinna)<sup>34</sup>

Объем учебных часов, выделяемых на гендерное обучение, варьируется в широком диапазоне. Учебные курсы для инструкторов и курсы углубленного гендерного обучения нередко организуются в форме семинаров длительностью в один или несколько дней. Курсы в военных и полицейских учебных заведениях обычно выделяют на гендер определенное количество часов в рамках стандартной программы обучения. Например, гендерное обучение и гендерная подготовка инструкторов входит в базовый курс обучения Полицейской академии Национальной полиции Гаити<sup>35</sup>. Курс гендерного обучения миротворцев может длиться от 45 минут (как в Совместном учебном центре для миротворцев в Чили) до 10 дней<sup>36</sup>.

Базовый курс гендерного обучения нередко рассчитан не более, чем на несколько часов, и входит в программу одно- или трехнедельной общей подготовки. Таким образом, по сравнению с программой общей подготовки сотрудников сектора безопасности, на гендер отводится лишь малая толика времени. За такой короткий промежуток инструктору гендерного обучения сложно охватить столь обширный предмет, как гендер, и осветить такие сложные вопросы, как проблемы безопасности мужчин и женщин.

К мерам, необходимым для максимально эффективного использования того ограниченного времени, которое выделяется на гендерное обучение, относятся:

- Тщательное планирование программы обучения.
- Хорошая подготовка инструкторов гендерного обучения – как в области знания гендерных проблем, так и в области методики преподавания.
- Обеспечение заинтересованности слушателей. Нередко это важнее, чем фактическое количество часов, выделяемых на гендерное обучение. Если сотрудники органов безопасности заинтересуются данным предметом, они нередко впоследствии занимаются самообразованием с целью расширения собственных знаний по гендерным проблемам<sup>37</sup>.
- Разработка курсов различной длительности для различных целей и аудиторий.
- Внедрение гендерных аспектов в другие учебные модули с целью расширения знаний в области гендерной концепции.
- Обеспечение заинтересованности старшего руководства в выделении достаточного времени и ресурсов на гендерное обучение в нормативных документах и в бюджетах ведомств.

### Выбор методики гендерного обучения

В отличие от большинства курсов технического обучения сотрудников сектора безопасности, гендерное обучение нацелено на изменение глубоко укоренившихся представлений о культурных нормах и идентичности отдельного человека. Следовательно, очень важно выбрать надлежащую методику преподавания или педагогический подход, которые позволят донести вашу мысль до сознания слушателей.

Можно рассмотреть возможность применения самых различных методических систем – например, метода проблемно-ориентированного обучения<sup>38</sup>, который предусматривает использование имеющихся у слушателей знаний и опыта в качестве средства повышения результативности учебного процесса. Одна из самых основных методических задач, которые необходимо решить, заключается в том, чтобы организовать на занятиях дискуссию, которая заинтересовала бы слушателей, проходила бы в интерактивном режиме, и чтобы в ней принимало участие как можно большее число слушателей.

*«Гендер имеет отношение не только к работе сотрудников сектора безопасности, но и к тому, как люди действуют и думают во всех сферах своей жизни. Задача одного простого упражнения состоит в том, чтобы заставить слушателей ... высказать свое мнение с помощью непрерывной шкалы ответов, которые варьируются от «согласен» на одном конце шкалы до «скорее согласен», «ни то, ни другое», «скорее не согласен» и до «не согласен» на противоположном конце. Инструктор гендерного обучения зачитывает стереотипные оценки, а слушатели должны указать на шкале точку, которая соответствует их мнению. Затем инструктор просит отдельных слушателей, выразивших свое согласие или несогласие, высказаться, почему они выбрали именно такой ответ. Это упражнение дает возможность людям вести дискуссию, не опускаясь до ссоры, однако при этом поднимаются проблемы социально обусловленных и реально существующих гендерных ролей».*

Ингрид Джоунс, директор фонда «Partnerë për Fëmijët», Албания<sup>39</sup>

Важно обеспечить, чтобы занятие по гендерному обучению было как можно более эффективным и проходило с активным участием как можно большего числа слушателей, а также, чтобы оно стимулировало слушателей задавать актуальные вопросы. Пусть слушатели поделятся собственным рабочим и жизненным опытом, как это имело место на занятиях по гендерному обучению, проводившихся организацией «Форум за демократию в Африке»<sup>40</sup>. Участники, более осведомленные в области гендерных проблем, нередко разъясняют своим коллегам важность гендерного обучения и приводят при этом самые убедительные аргументы.

Во-вторых, следует принять такую методику, в рамках которой обсуждались бы все социальные категории гендера, класса, расы; кроме того, она должна предусматривать равноправный учет и использование в ходе занятий опыта и точек зрения всех слушателей курсов<sup>41</sup>.

Проведение гендерного обучения с упором на соблюдение прав человека означает применение такого подхода, когда основное внимание уделяется обязанности сотрудников сектора безопасности в ходе своей повседневной деятельности защищать и укреплять права человека мужчин, женщин, девушек и юношей. Примером такого метода может служить британско-канадский интернет-курс гендерного обучения, который называется «Gender & Peacekeeping Training Course» (Гендер и обучение миротворцев)<sup>42</sup>. Следует, чтобы программа гендерного обучения, нацеленная на соблюдение прав человека, подчеркивала равенство прав мужчин и женщин, обращая особое внимание на риски и последствия дискриминации на гендерной почве. Например, следует, чтобы программа гендерного обучения подчеркивала, что сексуальное насилие и НПП являются грубыми нарушениями прав человека. К примеру, курс гендерного обучения может способствовать тому, что при возникновении подозрения на акт бытового насилия сотрудники полиции будут уверенно принимать соответствующие меры, а не игнорировать его как «частное» дело.

Ниже предлагаются примеры надлежащей практики по организации интерактивных курсов гендерного обучения:

- **Изучение конкретных случаев** на основе реального опыта и привязанное к конкретной обстановке, основанное на оперативной деятельности обучение, включающее анализ верных и неверных действий в реальных ситуациях. Опыт, полученный при обучении полицейских в Косово, показывает, что «хорошей основой для первоначальной дискус-

## Рамка 8

## Упражнение на тему об унижении человеческого достоинства

«Упражнение, в ходе которого сотрудников полиции просят вспомнить какой-либо момент из своего детства (до 12 лет), когда они подверглись унижению, и (если они согласны) рассказать об этом случае коллегам. Тем самым их подводят к двум последующим упражнениям: в ходе одного их просят вспомнить момент, когда они сами унижали кого-то, действуя в качестве сотрудника полиции, а в ходе другого – подумать, что можно было бы предпринять для устранения политики и практики унижения человеческого достоинства в стенах их собственных институтов. В целом обучение, основанное на анализе личного опыта обучаемого, обычно менее эффективно, чем обучение, в ходе которого личностные проблемы увязываются с более широким кругом проблем, таких, как права человека или право на человеческое достоинство».

Энн Жаннетт Росга, Университет штата Колорадо<sup>44</sup>

сии является возможность на конкретных примерах показать, каким образом данная политика на самом деле улучшает качество работы служб безопасности. В итоге программа обучения все же обращается к теме маскулинности и представлений, характерных для женщин и девушек, однако переход к этим сложным темам проходит легче, если разговор начинается со знакомых точек отсчета»<sup>43</sup>.

- **Рольевые игры**, цель которых – заинтересовать участников и заставить их проникнуться сутью проблемы. Рольевые игры особенно эффективны, если в них принимает участие инструктор-мужчина, который предлагает участникам-мужчинам взять на себя роль гражданского или иного лица, с которым могут работать другие участники – например, роль женщины-жертвы НПП, которая обращается в полицию с заявлением о нападении.
- **Театральные постановки** – отличный способ повышения осведомленности о гендерных проблемах. МККК применил этот метод, в частности, в Киву (**Демократическая Республика Конго**) в качестве меры повышения осведомленности об НПП и о необходимости предоставления медицинской и психологической помощи жертвам НПП<sup>45</sup>.
- **Беседы «на местах»**, когда инструктор проводит занятия прямо на рабочем месте участников обучения. Это хороший способ обеспечить взаимодействие со слушателями и продемонстрировать интерес и уважение к их работе и мнениям. Инструктор получает возможность больше узнать о проблемах, которые особенно волнуют его слушателей. Эти проблемы можно использовать в качестве исходных точек для начала беседы о гендере.

*«[Беседы на местах помогают] добиться у [представителей] различных ведомств ощущения, что инструктор испытывает к ним уважение, поскольку иногда сам приходит к ним, а не собирает их все время в классе. Проводя с ними беседы на рабочем месте, вы показываете, что они не «чайники», а партнеры, что они несут ответственность, но не всегда нарушают закон, что они тоже кое-что знают, и что к ним не относятся как к пустым консервным банкам, которые просто ждут, когда их наполнят».*

Алексина Мугвеби-Русере, сотрудник отдела общественных услуг, УВКБ ООН в Таиланде, 2007<sup>46</sup>

- **Собрания общности**, в которых участвуют сотрудники сектора безопасности и активисты местной общины, можно использовать в качестве средства повышения осведомленности о гендерных проблемах. Этот способ развития партнерских отношений и установления контактов между сотрудниками сектора безопасности и гражданскими лицами может способствовать созданию более долгосрочных условий для повышения безопасности мужчин и женщин.

- **Юмор** – жизненно важный компонент программ гендерного обучения. В частности, юмор помогает «избавиться от смутного чувства вины», которое нередко испытывают мужчины во время обсуждения гендерных проблем. Потом, после того, как мы покажем им некоторые «забавные» последствия существующего в обществе неравенства, к примеру, для образования детей, мы показываем, какие ужасающие последствия то же общественное неравенство имеет для женщин»<sup>47</sup>. Вместе с тем, использование юмора связано с некоторым риском. Необходимо следить за тем, чтобы юмор не способствовал закреплению гендерных стереотипов и установок, особенно с учетом того факта, что местная культура и традиции нередко оправдывают насилие в отношении женщин.

### Учебные материалы для гендерного обучения

Для гендерного обучения сотрудников сектора безопасности используются самые разные виды учебных материалов: от презентаций в формате «PowerPoint» до руководств и практических «перечней контрольных вопросов по гендеру» – в зависимости от вида обучения и от применяемой методики. Чрезвычайно важно пересмотреть все материалы и литературу по курсу с тем, чтобы убедиться, что занятия по гендерной концепции включают анализ конкретных случаев и примеры. Учебные материалы должны быть написаны простым языком, причем, по возможности, на родном языке участников.

- **Интерактивные видеоматериалы**, связанные с профессиональной деятельностью слушателей, и фильмы, рассказывающие о различных ролях женщин в период вооруженных конфликтов, можно с успехом использовать на курсах, предназначенных для ознакомления с проблемой, а также в качестве средства организации групповой дискуссии. Такие материалы также помогают участникам понять, что упрощенная формула «женщина = жертва» в ситуации вооруженного конфликта не отражает всех сложных реалий войны. В процессе обучения шведских миротворцев перед их отправкой в места дислокации такие НПО как «Kvinnan till Kvinna», по инициативе командования ВС Швеции, обычно показывали участникам кинофильм «Lilja 4-ever». Этот фильм, посвященный проблемам торговли людьми и сексуального рабства, вызывал среди слушателей оживленные дискуссии, к которым, в иной ситуации, они вряд ли отнеслись бы столь же серьезно: «Для того, чтобы добиться внимания слушателей, их нужно слегка встряхнуть»<sup>48</sup>. Комиксы и им подобные рисунки также способствуют началу дискуссии и могут стать неплохим средством для того, чтобы преодолеть скованность слушателей в самом начале занятия по гендерному обучению.

- **Материалы и принадлежности**, которые слушатели забирают с собой, служат хорошим средством для напоминания полученной в ходе гендерного обучения информации. В **Косово** сотрудникам полиции выдавали блокноты для записи деталей расследования, в которых были напечатаны ссылки на нормативные документы в области гендера и номера телефонов<sup>49</sup>. В Демократической Респуб-



ке Конго военным наблюдателям миротворческих миссий и сотрудникам полиции выдавали перечни контрольных вопросов по проблемам гендера с целью повышения качества их патрулирования и уровня взаимодействия с местным населением, а также для сбора информации, связанной с обеспечением безопасности<sup>50</sup>.

### 4.3. Итоговая оценка гендерного обучения

Следующим этапом цикла, вслед за планированием и проведением гендерного обучения, является итоговая оценка его результатов. Это одна из самых важных и, в то же время, одна из самых трудных задач цикла обучения, цель которой – выявить примеры надлежащей практики и составить план соответствующего курса последующего обучения. Кроме того, итоговая оценка позволяет получить отклики слушателей, необходимые для дополнительной корректировки программ обучения в соответствии с реальными потребностями. Если за итоговой проверкой не следует пересмотр программ обучения с учетом полученных откликов слушателей, то проводить такую проверку не имеет смысла. Например, итоговая оценка может выявить недостатки в программе гендерного обучения, которые становятся очевидными сразу же после того, как слушатели вновь приступят к работе. Кроме того, итоговая оценка позволяет выявить недостатки в работе самого ведомства, которые могут создавать кадровому составу проблемы в различных рабочих ситуациях. В идеальном случае следует, чтобы оценка гендерного обучения сотрудников сектора безопасности и его результатов была частью общего процесса мониторинга и оценки данного института сектора безопасности с учетом гендерных аспектов.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

#### Внешняя или внутренняя оценка?

Цель итоговой оценки гендерного обучения заключается в том, чтобы выяснить мнение слушателей о качестве занятий, а также определить, как обучение сказалось на их установках и стереотипах поведения.

Оценку может проводить внешний эксперт или сотрудник самого института. Преимущество внутренней оценки состоит в том, что проводящий оценку обладает фоновыми знаниями о данной ситуации. Кроме того, такая проверка означает экономию средств, однако требует, чтобы сотрудники данной организации прошли подготовку по методам проведения итоговой оценки и предварительного анализа. В этой связи развитие потенциала сотрудников данной организации в области проведения итоговой оценки можно определить как выгодное долгосрочное вложение средств<sup>51</sup>.

Внешняя оценка обычно гарантирует более независимый процесс оценки по сравнению с оценкой внутренней, однако затраты на нее могут быть выше. Кроме того, внешний консультант нередко хуже знаком с контекстом обучения или условиями работы сотрудников сектора безопасности. Подходящими партнерами для проведения внешней оценки могут быть местные НПО.

#### Оценка гендерного обучения по методике Киркпатрика

Наиболее распространенной методикой оценки гендерного обучения является методика, предложенная Дональдом Киркпатриком, которая предусматривает четыре уров-

ня оценки<sup>52</sup>. Эти уровни тесно связаны между собой, так что результаты, полученные на одном уровне, используются для проведения оценки на другом. Настоящий раздел рассматривает возможность адаптации методики Киркпатрика для проведения оценок гендерного обучения сотрудников сектора безопасности с использованием ее первых трех уровней.

#### Первый этап оценки – реакция

Первый этап оценки гендерного обучения предусматривает сбор мнений слушателей о данном курсе обучения. Оценка реакции слушателей обычно проводится непосредственно после окончания занятий. Ее можно организовать, предложив слушателям заполнить анкету или бланк оценки (см. рамку 9). Такую оценку можно провести и в форме открытой беседы с участниками с целью выяснить, какие компоненты обучения показались им наиболее, а какие – наименее полезными. Кроме того, важно задать слушателям вопрос (в анкете или в ходе устной беседы) о том, не согласятся ли они пройти последующее гендерное обучение в форме курсов повышения квалификации или в форме дополнительного углубленного изучения конкретных гендерных проблем.

#### Рамка 9 Оценка гендерного обучения слушателями<sup>53</sup>

**Оцените** по 5-балльной шкале (1 = плохо, 5 = отлично)

1. Важность этой темы для моей работы
2. Полезность содержания курса
3. Методы подачи материала
4. Умение инструктора передать знания
5. Атмосфера, стимулирующая участие слушателей
6. Мои мнения принимались во внимание
7. Важность справочных материалов
8. Актуальность рабочих документов

**Ответьте** на следующие вопросы своими словами:

9. В каких дополнениях нуждается данный курс обучения?
10. Что вам кажется лишним в данном курсе обучения?
11. Что вам более всего понравилось в данном курсе обучения?
12. Что вам более всего не понравилось в данном курсе обучения?
13. Какие аспекты курса оказались наиболее полезными для вас?
14. Какие аспекты курса оказались наименее полезными для вас?
15. По продолжительности данный курс был (поставьте галочкой):  
а) слишком растянутым б) слишком кратким с) в самый раз
16. Есть ли у вас замечания по организации курса (например, качество помещения, питания)?
17. Есть ли у вас какие-либо другие замечания?

**Спасибо!**

В целях усовершенствования всех аспектов будущих проектов в области гендерного обучения полезно собирать мнения слушателей по трем основным направлениям:

- Подготовка обучения (задача и цель обучения, документация).
- Реализация обучения (методика; виды деятельности, предусматривающие активное участие всех слушателей; учебные материалы; атмосфера на занятиях).
- Качество организации (учебные помещения, размещение, питание, транспорт, качество аудиовизуальных средств).

Следует организовать собрание в составе небольших групп для выяснения мнения слушателей, которым можно задать следующие вопросы:

- Какой компонент/момент учебной программы был наиболее важным? Назовите не более трех компонентов.
- Какие изменения вы бы рекомендовали внести в программу обучения? Назовите не более трех изменений.
- Как, по вашему мнению, это обучение скажется на вашей работе (повлияет на нее)?

- Обеспечьте, чтобы слушатели имели возможность дать подробные дополнительные замечания.

### Второй этап оценки – усвоение материала

Следующая ступенька на лестнице оценки – определение, какой объем информации слушатели успели обработать и усвоить. Это делается путем замера изменений их психологических установок.

Один из способов замера изменений психологических установок заключается в проведении тестов на усвоение материала, например:

- Аттестация группы (обычно проводится в устной форме).
- Заполнение форм самооценки.
- Классический экзамен (устный или письменный).
- Методы устной или письменной оценки.

В Южной Африке, в Африканском центре конструктивного разрешения споров, для замера краткосрочного воздействия гендерного обучения на психологические установки и осведомленность слушателей по гендерным вопросам применяют методы письменной оценки<sup>54</sup>. Участники могут заполнять личные дневники усвоения материала в конце каждого учебного дня семинара или по окончании каждого учебного модуля<sup>55</sup>. Этот метод преследует две цели: с одной стороны, участники тем самым повторяют пройденный материал, а с другой – инструктор получает возможность определить наиболее эффективные компоненты программы обучения. В идеальном случае знания участников проверяются до и после прохождения курса гендерного обучения, что позволяет выяснить, что они усвоили и поняли.

### Третий этап оценки – поведение

На третьем этапе оценки проверяют, в какой степени участники умеют применять знания и навыки, полученные в ходе гендерного обучения. Тем самым измеряется способность слушателей курсов перенести новые психологические установки, полученные в ходе гендерного обучения, на практику путем изменения собственного поведения.

Оценку поведения участников следует проводить в течение длительного времени – лучше в течение нескольких месяцев. Это можно сделать путем внедрения гендерных аспектов в процессы оценки ведомств и их кадрового состава. Комитет женщин-военнослужащих НАТО выступил в поддержку этих мер, составив рекомендации НАТО по включению гендерных аспектов в процесс оценки, принятый в этой организации – в дополнение к порядку систематического учета гендерной концепции в области образования, обучения и подготовки персонала<sup>56</sup>. Существует ряд различных методов для определения того, в какой степени психологические установки на учет гендерных аспектов преобразуются в действия и стереотипы поведения, учитывающие гендерную специфику на практике. Например, к ним относятся:

- Проведение обследований и опросов лиц, которым оказывают помощь сотрудники институтов безопасности, например жертв НПП, подающих жалобы в полицию. В числе таких примеров можно назвать проведенный в графстве Сюррей (Соединенное Королевство) опрос клиентов на предмет оценки качества помощи, оказываемой полицией жертвам бытового насилия по месту жительства, в ходе которого учитывалась информация, полученная от местной полиции, совета графства, представителей небольших городов и районов, а также от самих жертв бытового насилия<sup>57</sup>.
- Анонимный опрос сотрудников сектора безопасности обоого пола для получения информации о преследова-

ниях на почве половой принадлежности или сексуальной ориентации.

- Той же цели служат и опросы сотрудников при увольнении, задача которых – получить информацию о причинах их увольнения из сектора безопасности. При этом задаются также вопросы о профессиональном обучении, мобильности, обстановке на рабочем месте (включая ситуацию с сексуальными домогательствами) и т.д.
- Через несколько месяцев после окончания курса гендерного обучения его участников просят заполнить бланки оценки, которые включают вопросы о соответствующих психологических установках, представлениях и поведении.
- Опрос руководителей среднего/высшего звена на предмет получения от них оценки изменений в поведении участников курсов обучения.

Международный учебный центр для участников миротворческих операций им. Кофи Анана в Гане старается применять аналогичный метод оценки долгосрочных результатов обучения, проводя опросы своих слушателей через несколько месяцев после окончания курса<sup>58</sup>.

### Индикаторы

Необходимо произвести тщательный отбор индикаторов, используемых для оценки долгосрочных результатов гендерного обучения сотрудников сектора безопасности. Для облегчения этой работы все данные в отношении институтов сектора безопасности и их деятельности надлежит собирать вразбивку по полу. Ниже приводятся примеры индикаторов для оценки результативности гендерного обучения:

Качественные данные (см. примеры выше).

Количественные и статистические данные:

- Доля (в процентах) сотрудников, которые подвергались сексуальным домогательствам и другим формам НПП.
- Число обращений за помощью в контактные пункты по гендерным проблемам.
- Число случаев НПП, по которым поступили заявления в полицию, а также число произведенных по ним арестов и вынесенных обвинительных приговоров.
- Сопоставление числа сотрудников полиции женского и мужского пола, которые посредством бесплатной горячей линии обращаются за помощью в снятии стресса, связанного с необходимостью носить огнестрельное оружие (пример из программы обучения сотрудников полиции в Мексике)<sup>59</sup>.

### Проблемы оценки гендерного обучения

Для многих курсов гендерного обучения не принята система оценки результатов обучения, а примеры, когда анализируются долгосрочные результаты такого обучения, весьма немногочисленны. Регулярное осуществление оценок гендерного обучения могут обеспечить, в том числе, следующие действия:

- Включение мер по оценке гендерного обучения в планы мероприятий институтов сектора безопасности в области учета гендера.
- Выделение в бюджете проекта средств в объеме, достаточном для осуществления комплексных оценок.
- Обеспечение подготовки инструкторов гендерного обучения и сотрудников контактных пунктов/консультантов институтов сектора безопасности по методике проведения оценки гендерного обучения.

#### 4.4. Последующие меры гендерного обучения

Цель данного, последнего этапа цикла обучения состоит в использовании сделанных в ходе оценки выводов для планирования мероприятий последующего обучения, а также для корректировки очередных программ гендерного обучения. К сожалению, этим этапом нередко пренебрегают. Вместе с тем, правильно и в течение длительного периода применяемые оценки помогают выявить как недостатки, так и сильные стороны программы обучения. Таким образом, полученную в ходе оценки информацию о том, какие компоненты программы обучения эффективны и ведут к достижению положительных изменений, а также о том, каким образом слушатели используют приобретенные ими знания, можно использовать в будущих мероприятиях и для исправления выявленных недостатков. Следовательно, результаты оценки являются важнейшим средством определения мер, необходимых для усовершенствования будущих проектов в области гендерного обучения.

Ни одна программа гендерного обучения не может рассчитывать на то, что разовое учебное мероприятие общей длительностью не более нескольких часов способно превратить слушателей в «экспертов в области гендера». Для того, чтобы выработать у слушателей успешные навыки, у них должно закрепиться умение учитывать гендерные аспекты на практике, что требует длительного обучения – желательно, при дополнительной поддержке со стороны эксперта по гендерным вопросам или со стороны сообщества слушателей курсов гендерного обучения. Последующие мероприятия в области гендерного обучения заключаются в том, что лицам, уже прошедшим гендерное обучение, предоставляется дополнительное обучение по той же теме для того, чтобы освежить их базовые знания и (или) дать им более глубокое понимание конкретных гендерных проблем. Распространенными препятствиями на пути проведения последующих мероприятий в области гендерного обучения являются нехватка ресурсов и времени.

Помимо дальнейшего обучения, применению навыков, приобретенных слушателями курсов гендерного обучения, может помочь наличие средств и ресурсов по решению гендерных проблем, а также содействие со стороны контактных пунктов по проблемам гендера. На **Гаити** женщины-сотрудницы национальной полиции, прошедшие гендерное обучение в рамках программы Миссии ООН по стабилизации в Гаити, учредили контактные пункты по проблемам гендера во всех регионах страны. Последние распространяют среди полицейских участков информацию, полученную в ходе гендерного обучения. Нередко курсы гендерного обучения проводятся в одном и том же институте повторно, но уже для новых слушателей. Заслуживающим внимания примером повторного проведения обучения в других институтах является модель, которую Международный уголовный трибунал по Руанде предложил Международному уголовному трибуналу по бывшей Югославии, после чего последний повысил количество предъявляемых обвинений в изнасиловании.

Хорошо зарекомендовали себя схемы, когда слушателям курсов предоставляется возможность поддерживать контакт с инструктором на тот случай, если у них, после возвращения на работу, возникнут замечания или вопросы в связи с повседневными проблемами, связанными с гендерными аспектами. Реализация такой схемы зависит от наличия у инструктора свободного времени, а также от того, предусмотрены ли такие мероприятия планом и сметой обучения.

## 5 Основные рекомендации

### По планированию и подготовке гендерного обучения:

1. **Укреплять поддержку со стороны старшего руководства** мерам по интеграции гендерных аспектов (включая гендерное обучение) с помощью программ гендерного наставничества, гендерного обучения для старшего руководства, разработки плана гендерных действий или нормативных документов, а также путем реализации других инициатив.
2. **Проводить гендерное обучение как компонент более широкой стратегии систематического учета гендера** в целях усиления эффекта от гендерного обучения и создания института сектора безопасности, в котором преобладает чуткое отношение к гендерным проблемам, посредством осуществления изменений на уровне нормативных документов, структуры, программ и управления персоналом.
3. **Проводить предварительное обследование и анализ слушателей до начала курсов**, обращая внимание на следующие моменты:
  - a. Пол, возраст, культурный контекст и обстановка в стране каждого слушателя.
  - b. Вид института сектора безопасности, должность или звание каждого слушателя.
  - c. Текущий уровень осведомленности слушателей о гендерных проблемах, потенциал и потребности в области гендерного обучения.
4. **Отбирать/организовывать смешанные группы для гендерного обучения в составе мужчин и женщин**, так как это повышает эффективность гендерного обучения в институтах сектора безопасности, для которых характерно непропорционально высокое представительство мужчин.
5. **Уделить первостепенное внимание подготовке инструкторов гендерного обучения** из числа инструкторов-сотрудников с целью укрепления собственного потенциала ведомств по обеспечению в институтах сектора безопасности эффективного и непрерывного гендерного обучения.

### По проведению гендерного обучения:

6. **Проводить гендерное обучение, основанное на принципе активного участия всех слушателей**, путем организации ролевых игр, открытых дискуссий и групповой работы.
7. **Сосредоточиться на практических аспектах** интеграции гендера в повседневную работу сотрудников сектора безопасности путем разбора примеров надлежащей и не-надлежащей практики и анализа конкретных случаев.
8. **Обеспечить, чтобы гендерные концепции и определения** излагались ясным, простым языком, корректным с точки зрения местной культуры, и с приведением практических примеров.
9. **Обеспечить освещение мужских ролей и проблем маскулинности** в качестве составной части гендерного обучения, чтобы показать, что к числу гендерных проблем относятся также факторы уязвимости мужчин и потребности мужчин в области безопасности.
10. **Внедрить вопросы гендера в стандартные программы обучения** сотрудников сектора безопасности, чтобы показать, что гендерные проблемы можно включить в различные направления деятельности сектора безопасности, а не рассматривать их как отдельную тему.

### По оценке гендерного обучения:

11. **Выполнять оценку в три этапа**, направленных на анализ реакции слушателей, на усвоение ими материала и на изменения в стереотипах их поведения.
12. **Выделять достаточные ресурсы** в первоначальный бюджет гендерного обучения с тем, чтобы иметь возможность проводить комплексную оценку.

### По проведению последующих мер:

13. **Убедитесь, что результаты оценки используются** для совершенствования последующей работы со слушателями курсов, а также для реализации будущих проектов в области гендерного обучения.

## 6 Дополнительные ресурсы

### Подготовка инструкторов гендерного обучения

**Training of Trainers on Gender-Based Violence: Focusing on Sexual Exploitation and Abuse.** UNICEF, 2003. URL: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/unicef-tot-25sep.pdf>.

Chege R. and Patel A. **A Curriculum for the Training of Trainers in Gender Mainstreaming.** African Women's Development and Communication Network, 2000. URL: <http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/HTML/Gender-RG/Source%20%20documents%5CTraining%20materials/TRGEN1%20Femnet%20Gender%20Mainstreaming%20TOT.pdf>.

**A Training of Trainers Workshop by Action for Development (ACFODE).** UNIFEM. URL: <http://www.gender-budgets.org/content/view/172/155>.

### Вооруженные силы

**U.S. Army Sexual Assault Prevention & Response Program.** U.S. Army, 2005. URL: [http://www.sexualassault.army.mil/content/training\\_packages.cfm](http://www.sexualassault.army.mil/content/training_packages.cfm).

### Сотрудники миротворческих миссий

**Gender Resource Package for Peacekeeping Operations.** UN Peacekeeping Operations Best Practices Unit, July 2004.

Bohnstedt M. **The Special Needs of Women and Children in and after Conflict - A Training Programme for Civilian Personnel in UN Peacekeeping Operations.** UNITAR, 2000-2006.

Jimenez X. **Gender Perspectives in United Nations Peacekeeping Operations.** UNITAR, 2007. URL: <http://www.unitarpoci.org/courses.php#52>.

**Gender & Peacekeeping Training Course.** UK Department for International Development, Canadian Department for Foreign Affairs and International Trade, 2002. URL: <http://www.genderandpeacekeeping.org/menu-e.asp>.

### Разоружение, демобилизация и реинтеграция

**Gender, Women and DDR: Gender-Responsive Monitoring and Evaluation Indicators.** UNDDR.

**Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration.** UNIFEM, 2004.

### Полиция

**Responding to Domestic Violence: A Handbook for the Uganda Police Force.** Center for Domestic Violence Prevention, 2007.

**A Handbook for Police Responding to Domestic Violence: Promoting Safer Communities by Integrating Research & Practice.** Centre for Children and Families in the Justice System, 2004. URL: [http://www.lfcc.on.ca/Handbook\\_for\\_Police.pdf](http://www.lfcc.on.ca/Handbook_for_Police.pdf).

### Система правосудия

Global Justice Center. **Gender Justice and Training for the Iraqi High Tribunal.** Women's Alliance for a Democratic Iraq, 2006. URL: <http://www.globaljusticecenter.net/projects/iraq/icgji.html>.

Stewart A. **Judicial Attitudes to Gender Justice in India: The Contribution of Judicial Training.** – In: Law, Social Justice & Global Development Journal, No. 1, 2001, Sections 7-90. URL: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2001\\_1/stewart](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2001_1/stewart)

### Пенитенциарная система

Layman E.P. and McCampbell S. **Preventing and Addressing Staff Sexual Misconduct In Community Corrections: A Training Program for Agency Administrators.** Center for Innovative Public Policies, 2004. URL: <http://www.nicic.org/Library/Default.aspx?Library=020275>.

Coyle A. **A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff.** International Centre for Prison Studies, 2002.

### Лица, ответственные за формирование политики в области безопасности

**Gender Responsive Budgeting.** UNIFEM, Commonwealth Secretariat, Canada's International Development Research Centre (веб-сайт, предлагающий учебные пособия и руководства). URL: <http://www.gender-budgets.org>.

**In focus: Parliaments and Gender Mainstreaming.** UNDP, 2004.

### Организации гражданского общества и средства массовой информации

**Building Safer Organisations Handbook: Training materials on receiving and investigating allegations of abuse and exploitation by humanitarian workers.** International Council of Voluntary Agencies, 2006. URL: <http://www.icva.ch/doc00002029.pdf>.

**Gender, HIV/AIDS, and Rights – Training Manual for the Media.** Inter Press Service News Agency, 2003.

**Making Rights a Reality: Human Rights Education Workshop for Journalists.** Amnesty International, 2005.

**Gender Training for Media Professionals: Quality through Diversity.** Journalistinnenbund, 2006. URL: <http://www.journalistinnen.de/english/gender.html>.

Vann B. **Training Manual Facilitator's Guide: Interagency & Multisectoral Prevention and Response to Gender-based Violence in Populations Affected by Armed Conflict.** Global GBV Technical Support Project, JSI Research & Training Institute, RHRC Consortium, 2004. URL: [http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv\\_manual/gbv\\_manual\\_toc.html](http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv_manual/gbv_manual_toc.html).

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
2. См. Good and Bad Practices in Gender Training for Security Sector Personnel: Summary of a Virtual Discussion. URL: <http://www.un-instraw.org/en/downloads/gender-peace-and-security/gender-training-for-security-personnel/view.html>.
3. Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
4. Kleppe T.T. Gender Training and Capacity Building for the Security Sector: A Discussion on Good Practices. Gender, Peace and Security Working Paper No. 2. UN-INSTRAW, 2008.
5. Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 8.
6. Lipari R.N. and Lancaster A.R. Armed Forces 2002: Sexual Harassment Survey. Arlington, VA, Defense Manpower Data Center, 2003, p. iv. URL: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA419817>.
7. Там же, p. vi.
8. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
9. Там же.
10. Там же.
11. From words to action. Genderforce Sweden, pp. 20-21. URL: [http://www.genderforce.se/dokument/From\\_words\\_to\\_action.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf).
12. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
13. Там же.
14. Anderlini S. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
15. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
16. Там же.
17. Там же.
18. Nakena H. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
19. Rowland L. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
20. Mobeck E. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
21. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
22. Там же.
23. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
24. Lux S. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
25. Anderlini S. Указ. соч.
26. Puechguirbal N. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
27. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
28. Budlender D. Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments. Harare, UNIFEM, 2004, p. 9.
29. Basic and In-Service Training Module: HIV/AIDS and Behaviour Change in the Uniformed Services, Uniformed Services Task Force. Family Health International (готовится к публикации).
30. Проект «Beyond Barriers». НПО «Stonewall UK». URL: <http://www.stonewall.org.uk>.
31. Enlisting the Armed Forces to Protect Reproductive Health and Rights: Lessons Learned from Nine Countries. New York, UNFPA, 2003.
32. Vann B. Training Manual Facilitator's Guide: Interagency & Multisectoral Prevention and Response to Gender-based Violence in Populations Affected by Armed Conflict. Global GBV Technical Support Project, JSI Research & Training Institute, RHRC Consortium, 2004. URL: [http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv\\_manual/gbv\\_manual\\_toc.html](http://www.rhrc.org/resources/gbv/gbv_manual/gbv_manual_toc.html).
33. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
34. Там же.
35. Puechguirbal N. Указ. соч.
36. Jimenez X. and Diabaté K. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
37. Diabaté K. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
38. Conley M., Livingstone A. and Meharg S. Collaborative Problem-based Learning in a Peacekeeping Environment: The Role of the Pearson Peacekeeping Centre in International Peacekeeping Training. 6th International Conference on Knowledge, Culture and Change in Organisations, Prato, 10-14 July 2006.
39. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
40. Kamunga F. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
41. Schacht S.P. Using A Feminist Pedagogy As A Male Teacher: The Possibilities Of A Partial And Situated Perspective. – In: Radical Pedagogy, 2000. URL: [http://radicalpedagogy.icaap.org/content/issue2\\_2/schacht.html](http://radicalpedagogy.icaap.org/content/issue2_2/schacht.html).
42. Gender & Peacekeeping Training Course. Указ. соч., Section 4.
43. Sikka A. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
44. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
45. Lux S. Указ. соч.
46. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
47. Johansson L. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
48. Личное интервью с Zillén N., сентябрь 2007 г.
49. Sikka A. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
50. Puechguirbal N. Указ. соч.

- 51 Conley-Tyler M. A Fundamental Choice: Internal or External Evaluation? – In: Evaluation Journal of Australasia Vol. 4, Nos. 1-2, March/April 2005, pp. 3-11.
- 52 Chapman A. Donald L Kirkpatrick's training evaluation model - the four levels of learning evaluation. URL: <http://www.businessballs.com/kirkpatricklearningevaluationmodel.htm#HRD%20performance%20evaluation%20survey%20questionnaire%20sample%20questions>.
- 53 Training for Police and Social Workers on Child Rights and Child Protection in Relation to Trafficking in Children for Sexual Purposes. Amsterdam, Bangkok, ECPAT International, 2006, pp. 132-133.
- 54 Ogunsanya K. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
- 55 Abdela L. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
- 56 Herrington D. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.
- 57 Domestic Abuse User Survey. Surrey, United Kingdom, Surrey County Council, 2 March 2007.
- 58 Denham T. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.
- 59 Guerrero G.H. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», апрель 2007 г.





# Гендерное обучение кадрового состава силовых структур

## СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендерное обучение важно для кадрового состава силовых структур?

Рекомендуемые методы гендерного обучения кадрового состава силовых структур

Гендерное обучение сотрудников, действующих в постконфликтных ситуациях

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерны 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 проведения гендерного обучения, а также информация о способах его 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 гендерное обучение важно для кадрового состава силовых структур?

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.

**Гендерное обучение** – это деятельность по наращиванию потенциала, направленная на повышение осведомленности, знаний и практических навыков по гендерным проблемам посредством обмена информацией, опытом и методикой, а также путем стимулирования теоретических исследований и дискуссий. Цель гендерного обучения – дать слушателям понимание различных социальных ролей и потребностей как мужчин, так и женщин, вызвать у них неприятие поведения и структур, основанных на предубеждениях и дискриминации, а также неприятие социального неравенства с тем, чтобы они могли применять полученные знания в своей повседневной деятельности<sup>1</sup>.

**К кадровому составу силовых структур** относится персонал институтов сектора безопасности, включая вооруженные силы, полицию, разведывательные службы, систему правосудия и пенитенциарную систему, пограничные службы, а также частные военные и охранные фирмы.

## Эффективность предоставления услуг в области безопасности и правосудия

- Сектор безопасности должен уметь реагировать на отличающиеся друг от друга потребности в области безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек, многие из которых определяются различием гендерных ролей, норм и поведения. Гендерное обучение дает в руки сотрудников сектора безопасности весьма важные средства, которые повышают их потенциал по предупреждению различных форм насилия на гендерной почве (НГП), таких, как бытовое насилие или торговля людьми, по реагированию на такие преступления, а также повышают эффективность предоставления ими услуг в области безопасности и правосудия всем членам общества.

## Отсутствие дискриминации и благоприятная обстановка на рабочем месте

- Гендерное обучение способствует созданию рабочих мест, на которых отсутствует дискриминация, сексуальные домогательства и насилие.
- Кроме того, гендерное обучение делает действующих сотрудников более восприимчивыми к идее повышения набора, удержания женщин (а также мужчин из числа меньшинств) и повышения их по службе. Более разнообразный и репрезентативный кадровый состав сектора безопасности может рассчитывать на повышение уровня доверия и сотрудничества со стороны гражданских лиц.



Организация «Гендерфорс» (Швеция) инициировала программу «Гендерное наставничество», в рамках которой 12 старших руководителей институтов, связанных с проблемами мира и безопасности, работают в паре с 12 наставниками, экспертами высокого класса по вопросам гендерного равенства. В числе участников этой программы – начальник штаба Сухопутных войск Швеции и директор Управления вооруженных сил по обучению и закупкам. На эту программу поступают положительные отзывы, причем ее участники утверждают, что в их действиях и манере общения произошли изменения.

Высшие руководители обладают властью, и возможностями, позволяющими влиять на структуры своих организаций и на стереотипы поведения сотрудников. В этой связи важно дать им более глубокое понимание проблем гендерного равенства. Однако во многих случаях у должностных лиц такого уровня не хватает времени на участие в программах углубленного обучения, что делает наставничество эффективным методом достижения искомого результата.

### Предупреждение нарушений прав человека

- Гендерное обучение может противодействовать нарушениям сотрудниками сектора безопасности прав человека, таким, как НГП в отношении собственных коллег и гражданских лиц.

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

Проведение гендерного обучения необходимо для соблюдения положений 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».

## Рекомендуемые методы гендерного обучения сотрудников сектора безопасности

### 1. Планирование и подготовка гендерного обучения

- Необходимо добиться, чтобы высшее руководство оказывало поддержку гендерному обучению, а также обеспечить, чтобы старшие руководители также прошли такое обучение (см. рамку 1).
- До начала гендерного обучения следует провести предварительный анализ потребностей, который позволяет выявить степень осведомленности слушателей и пробелы в их подготовке, которые можно ликвидировать в процессе гендерного обучения. В ходе анализа можно задать следующие контрольные вопросы:
  - ✓ Каков текущий уровень осведомленности и потенциал слушателей в области гендерных проблем? Проходили ли они гендерное обучение до этого?
  - ✓ Какой вид обучения необходим для того, чтобы данный институт повысил качество предоставляемых мужчинам, женщинам, девушкам и юношам услуг в области безопасности и (или) правосудия?
  - ✓ Какой вид обучения необходим для того, чтобы обеспечить предупреждение проявлений дискриминации, преследований и нарушений прав человека?
  - ✓ Какие внутренние нормативные документы в области гендера действуют в данном институте, и знакомы ли слушатели с ними?
  - ✓ Какие конкретные, связанные с учетом гендерных аспектов навыки слушатели называют в качестве тем, по которым они хотели бы пройти дальнейшее обучение?
  - ✓ От каких специфических, обусловленных культурными

факторами установок слушателей может зависеть их реакция на гендерное обучение?

- Следует модифицировать программу гендерного обучения с учетом конкретной обстановки и особенностей данной группы слушателей, выявленных по результатам предварительного гендерного анализа. К мерам, которые позволяют адаптировать программу гендерного обучения к конкретным условиям, относятся:
  - Проведение кабинетного исследования гендерных проблем, характерных для данного региона и для данной культуры.
  - Привлечение к работе какой-либо местной организации гражданского общества.
- К работе в качестве инструкторов гендерного обучения следует привлекать не только женщин, но и мужчин, особенно если речь идет об институтах с высокой долей сотрудников-мужчин. Это может способствовать преодолению скептицизма со стороны слушателей, так как присутствие инструктора-мужчины может помочь «легитимизации» гендерных проблем в глазах слушателей-мужчин.
- Следует провести курсы для подготовки инструкторов гендерного обучения из числа собственного персонала и создать собственный резерв квалифицированных инструкторов, которые знакомы с внутренней обстановкой данного ведомства и знают, как подойти к решению гендерных проблем в данных конкретных условиях. Кроме того, подготовка инструкторов гендерного обучения способствует развитию собственного потенциала ведомства и снижению его зависимости от внешних инструкторов гендерного обучения.

### 2. Реализация

- Обеспечить систематический учет гендера в стандартных, обязательных программах обучения личного состава в дополнение к отдельным курсам гендерного обучения.
- Программы и методика гендерного обучения в значительной степени различаются в зависимости от уровня имею-

- Общие представления о проблемах гендера и многообразия.
- Ведомственные кодексы поведения и нормативные документы, направленные против дискриминации и сексуальных домогательств.
- Соблюдение и укрепление прав человека, включая права женщин.
- Правила и практические методы противодействия:
  - Бытовому насилию.
  - Изнасилованиям.
  - Сексуальным нападениям.
  - Домогательствам.
  - Торговле людьми.
  - Насилию в отношении гомосексуалистов.
  - Жестокому обращению с детьми.
- Методика опроса жертв НГП.

- Использовать ролевые игры и групповую работу для облегчения взаимодействия со слушателями и стимулирования дискуссии.
- Приводить практические примеры, показывающие, как интеграция гендерных аспектов способствует повышению качества работы сотрудников сектора безопасности.
- Приводить примеры действий в полевых условиях, предпринимаемых без учета гендерной специфики, и обсуждать их последствия.
- Предлагать слушателям поделиться собственным опытом по такой тематике, как гендер, мужские и женские роли и НГП.
- Использовать юмор для того, чтобы сделать учебный процесс менее официальным и помочь слушателям избавиться от некоторого чувства вины или ответственности, которое нередко испытывают мужчины во время обсуждения гендерных проблем.

щихся у слушателей знаний по гендерным вопросам, а также конкретных оперативных потребностей и условий (см. рамку 2). К наиболее важным вопросам, которые следует осветить, относятся:

- Значение таких терминов, как «гендер» и «гендерное равенство».
- Гендерные роли и различия факторов уязвимости, характерных для мужчин, женщин, девушек и юношей.
- Последствия дискриминации и насилия на гендерной почве с точки зрения безопасности отдельных лиц и общества.
- Условия и последствия актов сексуальной эксплуатации, совершаемых сотрудниками сектора безопасности.
- Ведомственные нормативные документы и кодексы поведения, связанные с обеспечением гендерного равенства и борьбой с НГП.
- Международные, национальные и региональные законодательные акты и документы по вопросам гендера и безопасности.
- Взаимосвязь гендера и других проблем безопасности – таких, как насилие с применением стрелкового оружия и торговля людьми.
- Методы учета гендерной специфики при выполнении повседневных служебных обязанностей.

### 3. Оценка<sup>4</sup>

- Оценить реакцию слушателей на данный курс гендерного обучения (см. рамку 4).
- Если гендерные проблемы включены в стандартную программу обучения сотрудников сектора безопасности, то в форму оценки усвоения материала следует включить специальные вопросы по гендеру.
- Анализировать изменения в психологических установках слушателей путем применения различных видов проверок усвоения материала – например, с помощью аттестации всей группы (обычно проводится в устной форме), заполнения форм самооценки, классических экзаменов (устных или письменных) или других методов устной и письменной оценки.
- Проанализировать приобретенный слушателями в ходе гендерного обучения потенциал по внесению изменений в повседневную практику путем изменения собственного поведения:
  - Проводить опросы лиц, которым оказывают помощь сотрудники институтов безопасности, например жертв НГП, подающих жалобы в полицию.
  - Проводить анонимные опросы сотрудников сектора безопасности обоого пола для получения информации о преследованиях на почве половой принадлежности или сексуальной ориентации.
  - Через несколько месяцев после окончания курса гендерного обучения предлагать его участникам заполнить бланки оценки с вопросами о соответствующих психологических установках, представлениях и стереотипах поведения в отношении отличающихся друг от друга потребностей в области безопасности, характерных для мужчин и для женщин, и в отношении иных смежных проблем.
  - Проводить опросы руководителей среднего/высшего звена на предмет получения от них оценки изменений в поведении участников курсов обучения.

### 4. Последующие меры

- Использовать результаты оценки для усовершенствования очередных программ гендерного обучения и планирования последующих мероприятий.
- Предоставлять лицам, уже прошедшим гендерное обучение, возможности дальнейшего наращивания их потенциала или иную помощь в области решения гендерных проблем. Это могут быть занятия, предназначенные для того, чтобы освежить их базовые знания, или технический курс обучения по таким проблемам, как методы опроса жертв торговли людьми.
- Организовать контактные пункты по гендерным вопросам, в обязанности которых входит организация последующих мер гендерного обучения.
- Предоставить слушателям курсов возможность поддерживать контакт с инструктором гендерного обучения, что позволяет им делать дополнительные замечания или задавать вопросы, связанными с интеграцией гендера в их повседневную деятельность.

### Кроме того, в части 12 вы найдете...

- Преимущества и недостатки внутренних/внешних инструкторов.
- Полезные советы: как справиться с нехваткой времени.
- Примеры программ гендерного обучения.
- Примеры надлежащей практики по развитию интерактивных курсов гендерного обучения.
- Обсуждение материалов гендерного обучения.

### Рамка 4

### Образец формы оценки слушателем курса гендерного обучения<sup>5</sup>

Оцените по 5-балльной шкале (1 = плохо, 5 = отлично)

1. Важность этой темы для моей работы
  2. Полезность содержания курса
  3. Методы подачи материала
  4. Умение инструктора передать знания
  5. Атмосфера, стимулирующая участие слушателей
  6. Мои мнения принимались во внимание
  7. Важность справочных материалов
  8. Актуальность рабочих документов
- Ответьте на следующие вопросы своими словами:
9. В каких дополнениях нуждается данный курс обучения?
  10. Что вам кажется лишним в данном курсе обучения?
  11. Что вам более всего понравилось в данном курсе обучения?
  12. Что вам более всего не понравилось в данном курсе обучения?
  13. Какие аспекты курса оказались наиболее полезными для вас?
  14. Какие аспекты курса оказались наименее полезными для вас?
  15. По продолжительности данный курс был (поставьте галочкой):
    - а) слишком растянутым
    - б) слишком кратким
    - с) в самый раз
  16. Есть ли у вас замечания по организации курса (например, качество помещения, питания)?
  17. Есть ли у вас какие-либо другие замечания?

На Гаити программы подготовки инструкторов для гендерного обучения полицейских проводит Миссия ООН по стабилизации в Гаити (МИНУСТАГ). Их цель – создание объединенного резерва офицеров полиции, прошедших хорошую подготовку по разным вопросам. По словам Надин Печгу-ирбал, старшего советника МИНУСТАГ по гендерным вопросам, насилие на гендерной почве превратилось в «действительно серьезную проблему на Гаити, где особенности местной культуры позволяют относиться к насилию в отношении женщин с некоторой долей терпимости, а сотрудники полиции печально известны совершаемыми ими актами насилия в отношении женщин». Женщины-сотрудницы национальной полиции, прошедшие гендерное обучение по программе МИНУСТАГ, назначили контактных лиц по проблемам гендера во всех регионах страны, которые распространяют среди полицейских участков информацию, полученную в ходе гендерного обучения. Гендерное обучение и подготовка инструкторов гендерного обучения стали неотъемлемым компонентом базовой программы обучения в Полицейской академии Национальной полиции Гаити.

### Гендерное обучение сотрудников, работающих в постконфликтных ситуациях

Сотрудникам сектора безопасности (местным или из состава международных миссий), работающим в постконфликтных странах, необходимо проходить гендерное обучение. В настоящее время существует значительный объем учебных материалов для гендерного обучения личного состава миротворцев, а службы национальной безопасности постконфликтных стран приступают к разработке собственных учебных материалов.

- Следует, чтобы программы РСБ в постконфликтных странах предусматривали разработку и реализацию программ гендерного обучения для всех сотрудников сектора безопасности (см. рамку 5). Серьезными партнерами по разработке и реализации таких программ могут стать местные женские организации при технической поддержке международных субъектов.
- Гендерное обучение относится к важнейшим компонентам подготовки личного состава миротворческих сил перед отправкой в места дислокации. Следует, чтобы программа такого обучения включала общие гендерные проблемы, а также информацию, связанную с конкретными особенностями культуры и гендерных проблем в принимающей стране, информацию о необходимости противодействия сексуальной эксплуатации и надругательствам, а также о конкретных потребностях в области безопасности, характерных для мужчин и для женщин данной страны.

- Сотрудники, работающие по программам разоружения, демобилизации и реинтеграции, должны проходить гендерное обучение, раскрывающие роли и потребности следующих групп:
  - Бывших комбатантов женского пола и женщин, связанных с вооруженными силами и вооруженными группами.
  - Детей-военнослужащих обоего пола.
  - Бывших комбатантов-мужчин – включая проблемы ролей, которые играют мужчины, проблемы маскулинности, а также методы предупреждения бытового и других форм насилия.

1 Kleppe T.T. Gender Training and Capacity Building for the Security Sector: A Discussion on Good Practices. Gender, Peace and Security Working Paper No. 3, Santo Domingo, UN-INSTRAW, 2007.

2 From words to action. Genderforce Sweden, pp. 20-21. URL: [http://www.genderforce.se/dokument/From\\_words\\_to\\_action.pdf](http://www.genderforce.se/dokument/From_words_to_action.pdf).

3 Изложена в Части 2: Гендер и реформирование полицейских сил.

4 Основано на «Методике оценки» Киркпатрика.

5 Training for Police and Social Workers on Child Rights and Child Protection in Relation to Trafficking in Children for Sexual Purposes. Amsterdam, Bangkok, ECPAT International, 2006, pp. 132-133.

6 Puechguirbal N. «Виртуальная дискуссия, организованная МУНИУЖ ООН по проблемам гендерного обучения сотрудников сектора безопасности», анкета, апрель 2007 г.

### Дополнительная информация

**A curriculum for the training of trainers in gender mainstreaming.** FEMNET.

**SHARP Program: Sexual Harassment/Assault Response & Prevention.** U.S. Army, 2005. URL: <http://www.sexualassault.army.mil>.

**Gender Resource Package for Peacekeeping Operations.** UN Department of Peacekeeping Operations, Best Practices Unit, 2004.

Jimenez X. **Gender Perspectives in United Nations Peacekeeping Operations.** UNITAR, 2007.

**Preventing and Addressing Staff Sexual Misconduct In Community Corrections: A Training Program for Agency Administrators.** National Institute of Corrections/The Center for Innovative Public Policies, 2004.

**Gender Responsive Budgeting.** UNIFEM, Commonwealth Secretariat, Canada's International Development Research Centre

**Training of Trainers on Gender-Based Violence: Focusing on Sexual Abuse and Exploitation.** UNICEF.

**Building Safer Organisations Handbook: Training materials on receiving and investigating allegations of abuse and exploitation by humanitarian workers.** International Council of Voluntary Agencies, 2006.

### 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 подготовила Тоико Клеппе (МУНИУЖ ООН) по материалам части 12 того же автора.**

# Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности»

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Гендер и реформирование сектора безопасности
  - 1.1. Нормы, регулирующие процесс реформирования сектора безопасности
  - 1.2. Международные документы
  - 1.3. Региональные документы
2. Гендер и реформирование полицейских сил
  - 2.1. Международные документы
  - 2.2. Региональные документы
3. Гендер и военная реформа
  - 3.1. Международные документы
  - 3.2. Региональные документы
4. Гендер и реформирование системы правосудия
  - 4.1. Международные документы
  - 4.2. Региональные документы
5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы
  - 5.1. Международные документы
  - 5.2. Региональные документы
6. Гендер и пограничный контроль
  - 6.1. Международные документы
7. Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности
  - 7.1. Международные документы
  - 7.2. Региональные инструменты
8. Гендер и формирование политики национальной безопасности
  - 8.1. Международные документы
  - 8.2. Региональные документы
9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества
  - 9.1. Международные документы
  - 9.2. Региональные документы
10. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности
  - 10.1. Международные документы
  - 10.2. Региональные документы
11. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур
  - 11.1. Международные документы
  - 11.2. Региональные документы

Цель всех двенадцати частей справочного пособия «Гендер и РСБ» - показать, каким образом интеграция гендерных аспектов в реформирование сектора безопасности (РСБ) может повысить эффективность и подотчетность сектора безопасности, а также укрепить местную инициативу в реализации процессов РСБ и легитимность последних. Кроме того, интеграция гендерных аспектов в РСБ необходима для обеспечения соблюдения международных законодательных актов, документов и норм.



Ряд международных и региональных резолюций, конвенций, соглашений и рекомендаций ссылаются, как в целом, так и в деталях, на необходимость обеспечения: гендерного равенства; систематического учета гендерной концепции; участия мужчин и женщин в процессах принятия решений и в работе институтов, принимающих решения; искоренения насилия на гендерной почве и защиты прав женщин. Многие законодательные акты и международные стандарты предусматривают особую ответственность за сектор безопасности. Процессы РСБ следует выстраивать в соответствии с такими законами, документами и нормами.

Настоящее приложение содержит подборку основных законодательных актов и инструментов, имеющих отношение к проблемам гендера и РСБ, и ссылки на конкретные их статьи, связанные с деятельностью тех или иных институтов сектора безопасности. Эти документы разбиты на две категории – международные и региональные документы – и подаются в хронологическом порядке.

Всем читателям рекомендуется ознакомиться с приводимыми в разделе 1 более общими стандартами, связанными с темой «Гендер и реформирование сектора безопасности», а также со стандартами, имеющими отношение к интересующему их компоненту (компонентам) сектора безопасности. Раздел 1 содержит подраздел о нормах, которыми надлежит руководствоваться в процессе реформирования сектора безопасности, а также подборку международных и региональных инструментов.

В данную подборку не вошли законы и нормы, регулирующие деятельность частных военных и охранных фирм, поскольку последние обсуждаются в части «Гендер и частные военные и охранные фирмы» (раздел 5).

# 1 Гендер и реформирование сектора безопасности

## 1.1. Нормы, регулирующие процесс реформирования сектора безопасности

**«Сборники руководящих принципов и рекомендаций КПР: реформирование и управление сектором безопасности». Организация экономического сотрудничества и развития (DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance)**

Год публикации: 2005. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

Руководящие принципы КПР ОЭСР подчеркивают значение гендерных аспектов для РСБ. Они признают, что РСБ дает возможность укрепить гендерное равенство, что женщины относятся к числу ключевых субъектов гражданского общества в процессе построения мира, примирения и восстановления, а также подчеркивают важность гендерных аспектов для повышения профессионализма сил безопасности. Кроме того, Руководящие принципы утверждают: «обеспечение участия женщин не только на низовом уровне повышает легитимность процесса за счет того, что делает его более демократичным и учитывающим интересы всех слоев затрагиваемого им населения» (с. 42).

**«Информационное сообщение комиссии Совету и Парламенту Европы: Концепция поддержки Европейским Сообществом реформы сектора безопасности». Комиссия европейских сообществ (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: A Concept for European Community Support for Security Sector Reform)**  
Дата публикации: 24 мая 2006 г.

Европейская Комиссия характеризует гендерное равенство как одну из общих ценностей Европейского Союза, над внедрением которой в РСБ она работает. Один из принципов, который она называет в числе руководящих принципов поддержки РСБ со стороны Европейского Сообщества, состоит в том, что процессы РСБ следует «рассматривать как механизм решения различных проблем в области безопасности, стоящих перед государствами-членами и их населением, на основе межсекторального подхода с учетом гендерной специфики» (раздел 4-2).

**«Выводы Совета по укреплению гендерного равенства и систематического учета гендерной концепции при управлении кризисной ситуацией». Совет Европейского Союза (Council Conclusions on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management)**  
Дата принятия: 13 ноября 2006 г.

Совет Европейского Союза особенно выделяет важность укрепления гендерного равенства и систематического учета гендера в контексте Общего курса в области внешней политики и политики в области безопасности, а также Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕСДП) на всех уровнях. Он подчеркивает, что «гендерную концепцию необходимо в полной мере интегрировать в процесс укрепления мира» (п. 6) и что «гендерную концепцию следует включить в нормативные документы и деятельность ЕС в области реформирования сектора безопасности и в области разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) (п. 8).

**«Заявление председателя Совета безопасности ООН». Совет безопасности ООН (S/PRST/2007/3)**  
Дата заявления: 21 февраля 2007 г.

Председатель Совета безопасности заявил, что: «Совет безопасности признает наличие взаимосвязи между реформой в сфере безопасности и другими важными факторами стабилизации и восстановления, такими как правосудие в переходный период, разоружение, демобилизация, репатриация, реинтеграция и реабилитация бывших комбатантов, контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями, а также равноправие мужчин и женщин, дети в вооруженных конфликтах и вопросы прав человека».

## 1.2. Международные документы

**«Всеобщая декларация прав человека». Генеральная ассамблея ООН**  
Дата принятия: 10 декабря 1948 г.

Всеобщая декларация прав человека формулирует право каждого человека обладать своими правами и свободами «без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения» (ст. 2). Статья 3 утверждает, что: «каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность». Статья 7 предусматривает: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона».

**«Международный пакт о гражданских и политических правах». Генеральная ассамблея ООН**

Дата принятия: 16 декабря 1966 г.

Статья 26: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

**«Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». Генеральная ассамблея ООН (КЛДЖ) (A/34/46)**

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

Цель КЛДЖ – покончить с дискриминацией женщин, которая определяется как «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области» (ст. 1). Конвенция возлагает на государства ответственность за принятие надлежащего законодательства и иных мер, таких как отмена дискриминационных штрафных мер национального уровня или запрет на дискриминацию в отношении женщин и принятие средств правовой защиты равенств прав женщин. В частности, она требует, чтобы государства принимали меры для искоренения предубеждений и стереотипизации ролей мужчин и женщин, для ликвидации всех видов торговли женщинами; для обеспечения права женщин «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления» (ст. 7-b), а также для обеспечения их права на равные возможности при найме на работу и продвижении по службе, на гарантированность занятости, равной оплаты труда и равенства перед законом.

**«Декларация об искоренении насилия в отношении женщин». Генеральная ассамблея ООН (A/RES/48/104)**

Дата принятия: 20 декабря 1993 г.

Это был первый международный документ в области прав человека, посвященный исключительно борьбе с насилием в отношении женщин. Декларация призывает государства воздерживаться от применения насилия в отношении женщин и проявлять надлежащее внимание в деле предупреждения, расследования актов насилия в отношении женщин и вынесения наказания за них. Она призывает государства обеспечивать подвергшимся насилию женщинам доступ к механизмам правосудия; предупреждать повторную виктимизацию жертв; выделять в государственном бюджете достаточно средств на мероприятия, связанные с искоренением насилия в отношении женщин; а также сотрудничать с женским движением и неправительственными организациями и содействовать усилению их работы. Кроме того, декларация призывает государства «принимать меры для обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов и государственные должностные лица, отвечающие за осуществление политики в области предупреждения и исследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них, получали подготовку с учетом необходимости понимания особых потребностей женщин» (ст. 4-i).

**«Пекинская декларация и платформа действий». Четвертая всемирная конференция по положению женщин, A/CONF.177/20 (1995) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Пекинская декларация и платформа действий были единогласно приняты на Четвертой всемирной конференции по положению женщин. Они предусматривают 12 направлений, вызывающих особую обеспокоенность, и сотни мер, которые надлежит предпринять в целях улучшения положения и расширения прав и возможностей женщин, которые включают и многочисленные обязательства, связанные с сектором безопасности. Последние включают обязательства обеспечить: доступ к бесплатным или недорогим правовым услугам; гендерный баланс в правительственных учреждениях, в государственных административных структурах и судебных органах; а также образование и обучение в области прав человека с учетом гендерных аспектов для сотрудников полиции, военнослужащих, сотрудников исправительной системы, судебной системы, членов парламента и должностных лиц, занимающихся вопросами миграции.

**Виндхукская декларация и Намибийский план действий по систематическому учету гендерной концепции в многосторонних операциях по поддержанию мира (S/2000/693)**

Дата принятия: 31 мая 2000 г.

Виндхукская декларация и План действий Намибии были приняты на семинаре, организованном Департаментом операций по поддержанию мира ООН и Канцелярией Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин и проведенном правительством Намибии в г. Виндхук, Намибия. Эти документы упомянуты в Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах мире и безопасности. В декларации и плане действий указано, что:

- «принципы равенства мужчин и женщин должны пронизывать всю операцию — на всех ее уровнях, — в результате чего будет обеспечено участие мужчин и женщин как равноправных партнеров и участников всей миротворческой деятельности — от поддержания мира, примирения и миростроительства до этапа политической стабильности, на котором мужчины и женщины играют равную роль в политическом, экономическом и социальном развитии своей страны» (преамбула).
- «В связи с тем, что Генеральный секретарь поставил задачу добиться того, чтобы 50 процентов руководящих должностей и должностей, связанных с принятием решений, занимали женщины, необходимо предпринять более целенаправленные усилия для отбора и назначения женщин на должности специальных представителей Генерального секретаря и старших руководителей, возглавляющих на местах операции в поддержку мира» (п. 3).
- «Организация Объединенных Наций должна дать пример, резко увеличив число женщин, занимающих старшие гражданские должности в миссиях в поддержку мира, и это должно касаться всех соответствующих департаментов в Центральных учреждениях, включая ДОПМ, а также миссий на местах» (п. 5).
- «Гендерные вопросы должны освещаться во всех региональных и национальных учебных программах и курсах, связанных с подготовкой к операциям в поддержку мира, в частности в программах, которые осуществляются непосредственно Группой ДОПМ по подготовке кадров» (п. 6).
- «Следует разработать стандартные рабочие процедуры решения вопросов, связанных с сексуальными домогательствами и половыми преступлениями...» (п. 7).

### **Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

В своей резолюции №1325 Совет Безопасности ООН впервые признал роли и потребности женщин в период боевых действий и в постконфликтных ситуациях – от жертв войны до женщин-комбатантов и миротворцев. Резолюция обращена ко всем государствам-членам ООН, сторонам вооруженных конфликтов и к субъектам, вовлеченным в реализацию мирных договоров и РДР. Резолюция подчеркивает важность «равноправного и всестороннего участия [женщин] во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности и необходимости усиления их роли в процессе принятия решений в отношении предотвращения и урегулирования конфликтов» (преамбула). Она призывает оказывать поддержку местным мирным инициативам, выдвигаемым женщинами местных женских организаций; обеспечивать защиту женщин и девушек от насилия на гендерной почве; принимать меры для обеспечения прав человека женщин и девушек – особенно в том, что касается деятельности полиции и судебных органов; покончить с безнаказанностью лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечности и в сексуальном и ином насилии в отношении женщин и девушек; а также проводить РДР с учетом гендерной специфики. Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 приобретает все большее значение, и ряд стран-доноров РСБ уже разработали планы действий по выполнению этой резолюции.

### **1.3. Региональные документы**

#### **Совет Европы, «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод»**

Дата принятия: 4 ноября 1950 г.

Статья 14 конвенции гласит, что «пользование правами и свободами ... должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

#### **Организация американских государств, «Межамериканская конвенция по предотвращению, пресечению насилия в отношении женщин и наказанию за него» (Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Convention of Belem do Para)**

Дата принятия: 9 июня 1994 г.

Данная конвенция призывает субъекты сектора безопасности, включая правительства, системы правосудия и органы охраны правопорядка, предупреждать, искоренять физическое, сексуальное и психологическое насилие в отношении женщин и обеспечивать наказание за него. Такое насилие может иметь место в семье или в рамках любых иных межличностных отношений, в общине; в том числе оно может выражаться в форме «изнасилования, сексуальных надругательств, пыток, торговли людьми, принуждения к занятию проституцией, похищения и сексуальных домогательств на рабочем месте...»; или же его могут совершать или попустительствовать ему государство или его представители (ст. 2).

#### **Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК), «Декларация о гендере и развитии» (Gender and Development Declaration)**

Дата принятия: 8 сентября 1997 г.

Главы государств или правительств САДК «подтверждают решение Совета о ... принятии системы нормативных документов, которые предусматривают систематический учет гендера во всех мероприятиях САДК и усиление мер стран-членов по укреплению гендерного равенства» (п. F-i). Кроме того, от имени своих государств они принимают обязательства «отменить и исправлять все законы, вносить поправки в конституции и менять методы общественной практики, которые все еще предусматривают дискриминацию женщин, а также принимать законы, расширяющие права и возможности женщин и учитывающие гендерную специфику» (п. H-iv).

#### **Европейское экономическое сообщество, «Амстердамский договор, исправляющий Договор о Европейском Союзе, договоры о создании Европейских Сообществ и ряд сопутствующих документов» (Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts)**

Дата принятия: 2 октября 1997 г.

Это первый международный договор, в котором прямо выделяется дискриминация по признаку сексуальной ориентации. Согласно статьям 2-7 (кроме статьи 6а), «Совет, действуя единогласно по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, может принимать надлежащие меры по борьбе с дискриминацией по признаку пола, расового или этнического происхождения, религии или верований, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации».

#### **Организация американских государств (ОАГ), «Межамериканская программа по укреплению прав человека женщин, а также гендерного равенства и равенства» (Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality) (AG/RES. 1732)**

Дата принятия: 5 июня 2000 г.

Данная программа рекомендует государствам-членам ОАГ «обеспечить, чтобы гендерная концепция и [принцип] равенства возможностей для мужчин и женщин были внедрены в государственные нормативные документы, относящиеся ко всем сферам общества и государственного управления» (IV-1-4).

#### **Резолюция Европейского парламента об участии женщин в мирном разрешении конфликтов (European Parliament Resolution on Participation of Women in Peaceful Conflict Resolution) (2000/2025(INI))**

Дата принятия: 30 ноября 2000 г.

Резолюция «призывает Комиссию и государств-участников учитывать гендерную специфику в инициативах, связанных с обеспечением мира и безопасности», включая обеспечение гендерного обучения военнослужащих «с тем, чтобы уважение к женщинам стало чем-то само собой разумеющимся, а в армии преобладала благоприятная для женщин атмосфера» (п. 8).

#### **Африканский Союз, «Декларация о демократии, политическом, экономическом управлении и управлении корпорациями» (Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance) AHG/235 (XXXVIII)**

Дата принятия: 18 июля 2002 г.

Африканский Союз издал эту декларацию в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД). Декларация признает, что «в действительности маргинализация женщин продолжает существовать, несмотря на достижения по-



следних лет», и выражает согласие с тем, что его члены «будут с новой энергией работать над обеспечением гендерного равенства и обеспечением полной и эффективной интеграции женщин в процесс политического и социально-экономического развития» (п. 22).

**Африканский Союз, «Протокол к Африканской хартии о правах человека и народов, о правах женщин в Африке» (Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa)**

Дата принятия: 11 июля 2003 г.

Протокол предусматривает, что «государства-участники обязуются бороться против всех форм дискриминации в отношении женщин путем применения надлежащих законодательных, институциональных и иных мер» (ст. 2-1). Государства-участники «должны обеспечить повышенное и эффективное представительство женщин на всех уровнях принятия решений» (ст. 9-2), а также, чтобы «женщины имели право на мирную жизнь и право на участие в процессе укрепления и поддержания мира» (ст. 10-1). Статья 8 предусматривает, что «государства-участники должны принять все надлежащие меры для того, чтобы обеспечить: эффективный доступ женщин к услугам судебной и правовой системы, включая правовую помощь, а также поддержку местным, национальным, региональным и континентальным инициативам, направленным на предоставление женщинам доступа к правовым услугам, включая правовую помощь».

**Африканский Союз, «Торжественная декларация гендерного равенства в Африке» (Solemn Declaration of Gender Equality in Africa)**

Дата принятия: 8 июля 2004 г.

Эта декларация Африканского Союза подчеркивает важность систематического учета гендерной концепции. В статье 12 государства-участники обязуются «ежегодно представлять отчеты о достигнутых результатах на пути систематического учета гендерной концепции, поддерживать решение проблем, поднятых настоящей декларацией, и добиваться их решения как на национальном, так и на региональном уровне, а также регулярно обмениваться друг с другом информацией о достигнутых результатах...».

**Объединение стран западной части Тихого океана, «Исправленная тихоокеанская платформа действий по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства на период с 2005 по 2015 год: региональная глава» (Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality 2005 to 2015: a Regional Chapter)**

Дата принятия: 20 августа 2004 г.

К числу направлений платформы действий Объединения стран западной части Тихого океана относятся: выполнение Резолюции Совета Безопасности ООН №1325, улучшение сбора раздельных данных по представителям каждого пола, применение гендерных индикаторов, обеспечение гендерного обучения личного состава миротворческих сил, привлечение женщин к участию во всех процессах и процессах принятия решений в области построения мира и реформирования системы правосудия, искоренение насилия в отношении женщин и обеспечение равного доступа к правосудию. Платформа обращается к правительствам с призывом «признать и расширить участие женщин в системах раннего предупреждения, в мирных процессах и переговорах с целью предупреждения конфликтов и в постконфликтном восстановлении», а также «использовать региональные и международные организации для проведения гендерного обучения личного состава миротворческих сил с тем, чтобы обеспечить их чуткое отношение к этим проблемам в полевых условиях» (п. 121).

**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства» (MC.DEC/14/04)**

Дата принятия: 7 декабря 2004 г.

План действий ОБСЕ гласит: «равноправие женщин и мужчин и защита их прав человека являются важнейшим условием обеспечения мира, устойчивой демократии, экономического развития, а следовательно – безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ» (преамбула).

**Секретариат Содружества наций, «План действий Содружества наций по обеспечению гендерного равенства на 2005-2015 гг.» (Commonwealth Plan of Action on Gender Equality 2005 – 2015)**

Год публикации: 2005

План действий еще раз подтверждает, что «цель состоит в том, чтобы к 2005 году среди лиц, принимающих решения в политическом, общественном и частном секторах, было не менее 30% женщин» и рекомендует, чтобы государства «привлекали женщин к участию во всех уровнях мероприятий по построению, поддержанию мира, предупреждению конфликтов, посредничеству в разрешении и в разрешении конфликтов, а также по примирению и восстановлению после конфликтов» (п. 6). Он также рекомендует обеспечить систематическое включение концепций гендерного равенства, прав человека и мер по борьбе с ВИЧ/СПИД в программы обучения сотрудников институтов сектора безопасности и рекомендует правительствам «повышать качество сбора, анализа и распространения данных, собранных вразбивку по представителям каждого пола, для процессов планирования и реализации политики» (пп. 4-12).

**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Решение № 14/05 «о роли женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении» (Decision No. 14/05 «Women In Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation»)**

Дата принятия: 6 декабря 2005 г.

Решение побуждает «государств-участников к составлению национальных списков потенциальных кандидатов из числа женщин ... и к принятию активных мер к тому, чтобы широко информировать женщин и побуждать их участвовать в конкурсах на заполнение должностей в сфере предотвращения конфликтов и постконфликтного восстановления и, в частности, должностей уровня старшего управленческого звена» (п. 3). Решение призывает государств-участников и структуры ОБСЕ «оказывать поддержку и содействие в осуществлении учебно-просветительских программ, ориентированных на женщин и девушек, а также проектов, нацеленных на обеспечение участия женщин в построении прочного мира; расширять возможности женских организаций; обеспечивать поддержку женских мирных инициатив в средствах массовой информации и проводя семинары, посвященные правам человека и гендерному равенству; а также повышать осведомленность женщин относительно важности их участия в политической жизни» (п. 6).

**Резолюция Европейского парламента о гомофобии в Европе (European Parliament Resolution on Homophobia in Europe)**

Дата принятия: 26 апреля 2007 г.

Резолюция Европейского парламента «призывает Комиссию обеспечить запрет дискриминации на почве сексуальной ориентации во всех секторах...» (п. 4). Она призывает государств-участников «принимать любые иные меры, которые они считают необходимыми для борьбы с гомофобией и дискрими-

нацией на почве сексуальной ориентации, а также поддерживать и реализовывать принцип равенства в своих обществах и правовых системах» (п. 10), а также «побуждает государств-участников принимать законодательство, направленное на искоренение дискриминации, с которой сталкиваются лица, имеющие интимных партнеров одного с ними пола, в таких областях, как вступление в наследство, имущественные и арендные отношения, назначение пенсий, налогообложение, социальное обеспечение, и т.д.» (п. 11).

## 2 Гендер и реформирование полицейских сил

### 2.1. Международные документы

**Генеральная ассамблея ООН, «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) (A/34/46)**

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

В соответствии с КЛДЖ, государства-участники обязуются: «(с) ... обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин от любого акта дискриминации; (d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством» (ст. 2). Это обязательство требует реформирования полицейских служб с тем, чтобы они могли обеспечить эффективную и равноправную правовую защиту женщин и сами бы воздерживались от дискриминации в отношении женщин. Далее КЛДЖ призывает обеспечить равное представительство женщин и мужчин во всех областях деятельности и требует, чтобы реформа полицейских сил предусматривала обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин.

**Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, «Рекомендация общего характера № 19 (11 сессия, 1992 г.) о насилии в отношении женщин» (General Recommendation No. 19 (11th session, 1992) Violence against women)**

Год принятия: 1992 г.

Рекомендация общего характера № 19 КЛДЖ определяет, что гендерное обучение сотрудников правоохранительных органов имеет существенное значение для эффективного выполнения требований Конвенции (п. 24-b).

**Генеральная ассамблея ООН, «Декларация об искоренении насилия в отношении женщин» (A/RES/48/104)**

Дата принятия: 20 декабря 1993 г.

Декларация призывает государства «принимать меры для обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов и государственные должностные лица, отвечающие за осуществление политики в области предупреждения и расследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них, получали подготовку с учетом необходимости понимания особых потребностей женщин» (Ст. 4-и).

**Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995 г.) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995 г.)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Платформа действий определяет, что «женщины могут быть подвержены опасности насилия, совершаемого лицами, облеченными властью, как в конфликтных, так и в бесконфликтных ситуациях. Подготовка всех должностных лиц по вопросам гуманитарного права и нормам в области прав человека и наказание лиц, совершающих акты насилия в отношении женщин, способствовали бы предотвращению актов насилия со стороны государственных должностных лиц, которым женщины должны доверять, включая сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений, а также сил безопасности» (п. 121). Правительства обязались обеспечивать проведение просветительских и учебных мероприятий, посвященных вопросам соблюдения прав человека, с учетом гендерного фактора для личного состава полиции (п. 232-и), обеспечивать, чтобы женщины обладали равными с мужчинами правами на работу в качестве сотрудников полиции (п. 232-м).

**Генеральная ассамблея ООН, Резолюция 52/86 «Меры в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью искоренения насилия в отношении женщин» (A/RES/52/86)**

Дата принятия: 2 февраля 1998 г.

В приложении к резолюции приводятся конкретные примеры государственных мер, которые необходимо принять, чтобы полиция имела возможность бороться с насилием в отношении женщин. Параграф 8 побуждает государства «...уполномочить органы полиции оперативно принимать ответные меры в связи со случаями насилия в отношении женщин», а также «поощрять прием женщин на работу в службы полиции, в том числе на оперативном уровне». Кроме того, «государствам-членам в сотрудничестве с неправительственными организациями, в том числе с организациями по обеспечению равноправия женщин, а также в сотрудничестве с соответствующими профессиональными ассоциациями, предлагается ...: (а) обеспечить или поощрять проведение для полиции ... обязательных учебных программ по вопросам межнациональных отношений и углубления понимания гендерных аспектов, которые касаются недопустимости насилия в отношении женщин, его воздействия и последствий и которые способствуют принятию надлежащих мер, связанных с проблемой насилия в отношении женщин» (Приложение, п. 12).

**Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 – основной документ, поощряющий полицейские организации к внедрению гендерных аспектов в реформу. Параграф 8-с «призывает всех действующих лиц при согласовании и осуществлении мирных соглашений применять 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». Совет предлагает государствам-членам включить меры, касающиеся защиты, прав и особых потребностей женщин, а также значения привлечения женщин ко всем мерам по поддержанию мира и миростроительству, в свои национальные программы подготовки военного и гражданского полицейского персонала в преддверии развертывания (ст. 6).

## 2.2. Региональные документы

**Организация американских государств, «Межамериканская Конвенция по предотвращению, пресечению насилия в отношении женщин и наказания за него» (Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Convention of Belem do Para))**

Дата принятия: 9 июня 1994 г.

Государства-участники соглашаются «содействовать образованию и обучению всех лиц, связанных с отправлением правосудия, сотрудников полиции и других правоохранительных органов, а также иного персонала, ответственного за осуществление политики предупреждения, искоренения насилия в отношении женщин и обеспечения наказания за него» (ст. 8-с).

**Организация американских государств, «Межамериканская программа по укреплению прав человека женщин, а также гендерного равенства и равенства» (Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality) (AG/RES. 1732)**

Дата принятия: 5 июня 2000 г.

В этой программе Межамериканская комиссия по вопросам женщин рекомендует, чтобы правительства государств-участников «оказывали поддержку предоставлению непрерывного гендерного просвещения и обучения сотрудников судебной и законодательной системы, а также сотрудников правоохранительных органов обоого пола...» (раздел IV-1-13).

**Совет Европы, «Рекомендация Комитета министров о защите женщин от насилия в государствах-членах ЕС (Rec(2002)5) (Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Women against Violence)**

Дата принятия: 30 апреля 2002 г.

Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены включили тему противодействия бытовому насилию и другим формам насилия в отношении женщин в программы базового обучения сотрудников полиции (Приложение, п. 8).

**Африканский Союз, «Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке» (Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa)**

Дата принятия: 11 июля 2003 г.

Государства-участники обязуются принимать все меры, необходимые для того, чтобы «правоохранительные органы всех уровней были готовы эффективно толковать и проводить в жизнь права в области гендерного равенства», а также, чтобы обеспечить «равное представительство женщин в органах правосудия и охраны порядка».

положения женщин. В контексте военной реформы это означает, что институты сектора обороны, включая министерства и вооруженные силы, призваны «обеспечить, на основе равенства мужчин и женщин ... право на одинаковые возможности при найме на работу» (ст. 11-1-b).

**Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин «Осуществление статьи 21 КЛДЖ: анализ статей 7 и 8 Конвенции» (CEDAW/ C/1994/4)**

Дата принятия: 4 февраля 1994 г.

Комитет КЛДЖ принял Рекомендацию общего характера по статьям 7 и 8 Конвенции, которая в особенности посвящена службе женщин в вооруженных силах. Комитет заявил: «Для женщин как граждан военное дело имеет большое значение. ... военное дело – неотъемлемая часть любой политической системы. ... Поскольку военные составляют важную часть государственного порядка, системы принятия решений и управления, заботой всех граждан является то, какими будут их военные. Не входя в круг военных, женщины не могут принимать участия в разработке решений, связанных с использованием вооруженных сил, изменениями в военных учреждениях и общем контроле за их работой. На военные цели идет значительная часть государственных расходов, в военной области занята большая часть рабочей силы, в этой области много возможностей для продвижения по службе и подготовке специалистов; работающие там люди могут найти себе применение и в невоенных областях» (пп. 29-30).

Далее комитет отметил: «Вопрос об участии женщин в военной службе приобретает особое значение, когда речь заходит о поддержании мира, где главной целью является избежание или ослабление конфликта с целью достижения мирного решения. ... По мере масштабов операций по поддержанию мира необходимо будет поднять вопрос о месте женщин в этих операциях. Учитывая тот факт, что операции по поддержанию мира в значительной мере отличаются от традиционных военных операций и связаны с особенностями, характерными для конфликтных ситуаций, присутствие женщин даст свои результаты» (пп. 33-34).

**Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995) and A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Платформа действий признает: «Хотя женщины начали играть важную роль в разрешении конфликтов, поддержании мира и функционировании механизмов обороны и внешних сношений, они по-прежнему недопредставлены на должностях директивного уровня. Для того чтобы женщины играли равную с мужчинами роль в обеспечении и поддержании мира, их необходимо наделить политическими и экономическими правами и обеспечить их адекватную представленность на всех уровнях принятия решений» (п. 134). Это говорит о том, что назрела необходимость привлекать женщин к работе на всех уровнях руководства структурами обороны и процессами военной реформы.

Предусматриваемое платформой обязательство стремиться к достижению гендерного равенства требует, чтобы государства обеспечивали равные возможности для мужчин и женщин. Таким образом, следует, чтобы процессы военной реформы включали составляющие, ориентированные на снижение гендерного перекося в вооруженных силах в плане набора, продвижения по службе и структуры кадрового состава. Далее Платформа действий указывает: «Женщины могут быть подвержены опасности насилия, совершаемого лицами, облеченными властью, как в конфликтных, так и в бесконфликтных ситуациях. Подготовка всех должностных лиц по вопросам гу-

# 3 Гендер и военная реформа

## 3.1. Международные документы

**Генеральная ассамблея ООН, «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) (A/34/46)**

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

Цель КЛДЖ – предупреждение дискриминации в отношении женщин и обеспечение всестороннего развития и улучшения

манитарного права и нормам в области прав человека и наказание лиц, совершающих акты насилия в отношении женщин, способствовали бы предотвращению актов насилия со стороны государственных должностных лиц, которым женщины должны доверять, включая сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений, а также сил безопасности» (п. 121). Правительства приняли обязательства по проведению просветительских и учебных мероприятий, посвященных вопросам соблюдения прав человека, с учетом гендерного фактора для военнослужащих (п. 232-й).

#### **Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 «поощряет всех, кто связан с планированием мероприятий по разоружению, демобилизации и реинтеграции, принимать во внимание особые потребности бывших комбатантов мужского и женского пола, а также учитывать потребности их иждивенцев» (ст. 13). Совет предлагает государствам-членам включать такие элементы, как защита, права и особые потребности женщин, а также значение привлечения женщин ко всем мерам по поддержанию мира и миростроительству, в свои национальные программы подготовки военного и гражданского полицейского персонала в преддверии развертывания (ст. 6).

### **3.2. Региональные документы**

#### **Резолюция Европейского парламента об участии женщин в мирном разрешении конфликтов (European Parliament Resolution on Participation of Women in Peaceful Conflict Resolution (2000/2025(INI))**

Дата принятия: 30 ноября 2000 г.

Резолюция «призывает Комиссию и государства-члены учитывать гендерную специфику в инициативах, связанных с обеспечением мира и безопасности и, с этой целью ... обеспечить гендерное обучение на ранних этапах подготовки военнослужащих «с тем, чтобы уважение к женщинам стало чем-то само собой разумеющимся, а в армии преобладала благоприятная для женщин атмосфера» (п. 8-d). Далее она «призывает Совет и государства-члены содействовать учету гендерных факторов в ходе проведения с их участием операций по укреплению мира, безопасности и по восстановлению, и с этой целью ... обеспечить, чтобы все военнослужащие – как мужчины, так и женщины – и, особенно, занятые в операциях по обеспечению, поддержанию мира и принуждению к миру, проходили обстоятельное гендерное обучение» (п. 14-b).

#### **Совет Европы, Рекомендация 1742 (2006) «О правах человека военнослужащих» (Recommendation 1742 (2006) on Human Rights of Members of the Armed Forces)**

Дата принятия: 11 апреля 2006 г.

Парламентская Ассамблея «полагает, что Совет Европы должен уделять больше внимания вопросу положения женщин в вооруженных силах. Очень многие женщины-военнослужащие подвергаются сексуальным преследованиям. Доступ к военной службе и к конкретным должностям в вооруженных силах, характер продвижения по службе и равноправие – все эти вопросы непосредственно связаны с дискриминацией в отношении женщин и также требуют углубленного рассмотрения» (п. 6). Ассамблея просит государства-члены обеспечить подлинную и эффективную защиту прав человека военнослужащих.

#### **Совет Европейского Союза «Заключение Совета относительно поддержки гендерного равенства и систематического учета гендерной концепции при урегулировании кризисных ситуаций» (Council Conclusion on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management)**

Дата принятия: 13 ноября 2006 г.

В параграфе 8 Совет подчеркивает, что «гендерную концепцию следует включить в политику и мероприятия ЕС по реформированию сектора безопасности (РСБ) а также по осуществлению разоружения, демобилизации и интеграции (РДР). Следует, чтобы программы РДР на ранних стадиях выявляли и брали на учет бывших комбатантов-женщин, и чтобы лица обоего пола имели возможность на равных участвовать в этих программах. Женщинам необходимо обеспечить равный доступ к программе помощи, критериям на получение которой они удовлетворяют в рамках программы РДР, а также вовлекать их в мероприятия в области экономической реинтеграции».

## **4 Гендер и реформирование системы правосудия**

### **4.1. Международные документы**

#### **Генеральная Ассамблея ООН, «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) (A/34/46)**

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

Государства-участники обязуются: «(а) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа; (b) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин; (c) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственной учреждении эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации; (d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством; ... (f) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин; (g) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин» (ст. 2).

КЛДЖ указывает ряд конкретных сфер, в которых обязательно должно быть гарантировано равноправие женщин – таких, как общественная и политическая деятельность, образование, здравоохранение, занятость и семейная жизнь. Во многих случаях для выполнения этих обязательств необходимо провести реформу законодательства. В частности, государства-участники должны предоставить женщинам одинаковую с мужчинами гражданскую правоспособность и одинаковые возможности ее реализации. Женщинам надлежит обеспечить равные права при управлении имуществом, а также равное отношение к ним на всех этапах разбирательства в судах и трибуналах» (ст. 15).

**Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, «Рекомендация общего характера № 19 (11 сессия, 1992 г.) о насилии в отношении женщин» (General Recommendation No. 19 (11th session, 1992) Violence against women)**

Год принятия: 1992 г.

Рекомендация общего характера № 19 КЛДЖ определяет, что гендерное обучение сотрудников правоохранительных органов имеет существенное значение для эффективного выполнения требований Конвенции (п. 24-б).

**Генеральная ассамблея ООН, «Декларация об искоренении насилия в отношении женщин» (A/RES/48/104)**

Дата принятия: 20 декабря 1993 г.

В соответствии со статьей 4, государства обязаны: «(с) уделять надлежащее внимание вопросам предупреждения и расследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них в соответствии с национальным законодательством, независимо от того, совершены ли такие акты государством или частным лицом; (d) разработать в рамках внутреннего законодательства уголовные, гражданские, трудовые и административные санкции для наказания за правонарушения возмещения ущерба, причиненного женщинам, которые подверглись актам насилия; женщинам, которые подверглись актам насилия, должен быть обеспечен доступ к механизмам отправления правосудия и, в соответствии с национальным законодательством, к справедливым и эффективным средствам правовой защиты в связи с причиненным им ущербом ...»; и «(i) принимать меры для обеспечения того, чтобы ... государственные должностные лица, отвечающие за осуществление политики в области предупреждения и расследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них, получали подготовку с учетом необходимости понимания особых потребностей женщин».

**Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Платформа действий призывает правительства провести обзор «национальных законов, в том числе положений обычного права и юридической практики в областях семейного, гражданского, уголовного, трудового и торгового права, в целях обеспечения осуществления принципов и процедур, закрепленных во всех соответствующих международных документах по правам человека, через посредство национального законодательства, отмены любых сохраняющихся законов, которые закрепляют дискриминацию по признаку пола, и устранения основанной на признаке пола необъективности при отправлении правосудия» (п. 232-d). Правительства должны принять меры для «обеспечения доступа к бесплатным или недорогим юридическим услугам, включая правовую грамотность, рассчитанным в первую очередь на женщин, живущих в условиях нищеты» (п. 61-а). Кроме того, правительства обязаны «обеспечить, чтобы женщины обладали равными с мужчинами правами на работу в качестве судей, адвокатов или других должностных лиц суда ...» (п. 232-m).

**Генеральная ассамблея ООН, Резолюция 52/86 «Меры в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью искоренения насилия в отношении женщин» (A/RES/52/86)**

Дата принятия: 2 февраля 1998 г.

Резолюция «настоятельно призывает государства-члены осуществить в соответствии с их правовыми системами обзор и оценку их законодательства и правовых принципов, процедур, политики и практики, касающихся уголовных вопросов, с це-

лью определить, имеют ли они негативные последствия для женщин, и если такие последствия имеются, изменить их таким образом, чтобы обеспечить справедливое отношение к женщинам в рамках уголовного правосудия» (п. 1), а также «содействовать проведению активной и эффективной политики обеспечения учета гендерных аспектов при разработке и осуществлении всех видов политики программ в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, которая может помочь в искоренении насилия в отношении женщин с тем, чтобы до принятия решений можно было провести анализ, позволяющий обеспечить отсутствие в их последствиях несправедливой гендерной несбалансированности» (п. 3). Государствам-членам «настоятельно предлагается должным образом проводить обзор, оценку и пересмотр своих уголовно-процессуальных норм с тем, чтобы ... женщины, подвергшиеся насилию, имели возможность давать показания в ходе судебного разбирательства наравне с другими свидетелями, и были приняты меры, способствующие даче таких показаний и защите неприкосновенности частной жизни» (Приложение, п. 7 (с)).

Кроме того, государствам-участникам «предлагается ... (а) обеспечить или поощрять проведение для полиции, сотрудников системы уголовного правосудия и специалистов, связанных с системой уголовного правосудия, обязательных учебных программ по вопросам межнациональных отношений и углубления понимания гендерных аспектов, которые касаются недопустимости насилия в отношении женщин, его воздействия и последствий и которые способствуют принятию надлежащих мер, связанных с проблемой насилия в отношении женщин» (Приложение, п. 12-а).

**Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 О женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 призывает всех действующих лиц, связанных с согласованием и осуществлением мирных соглашений, применять меры, которые обеспечивают защиту и уважение прав человека женщин и девочек, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов (п. 8-с). Совет безопасности «подчеркивает, 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» (п. 11).

## 4.2. Региональные документы

**Организация американских государств, «Межамериканская Конвенция по предотвращению, пресечению насилия в отношении женщин и наказанию за него» (Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Convention of Belem do Para))**

Дата принятия: 9 июня 1994 г.

Конвенция требует, чтобы государства уделяли «надлежащее внимание предупреждению, расследованию актов насилия в отношении женщин и наказанию за них» (ст. 7-б). Государства-участники соглашаются предпринимать конкретные меры для содействия образованию и обучению всех лиц, связанных с отправлением правосудия, сотрудников полиции и других правоохранительных органов, а также иного персонала, ответственного за осуществление политики предупреждения, искоренения насилия в отношении женщин и обеспечения наказания за него (ст. 8-с).

**Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК), «Декларация о гендере и развитии» (Gender and Development Declaration)**

Дата принятия: 8 сентября 1997 г.

Этой декларацией главы государств-участников САДК приняли обязательство «отменять и исправлять все законы, вносить поправки в конституции и менять методы общественной практики, которые все еще предусматривают дискриминацию женщин, а также принимать законы, расширяющие права и возможности женщин и учитывающие гендерную специфику» (п. H-iv).

**Организация американских государств (ОАГ), «Межамериканская программа по укреплению прав человека женщин, а также гендерного равенства и равенства» (Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality) (AG/RES. 1732)**

Дата принятия: 5 июня 2000 г.

В рамках этой программы Межамериканская комиссия ОАГ по делам женщин рекомендует правительствам содействовать обеспечению непрерывного гендерного образования и обучения для сотрудников судебной системы обоего пола (раздел IV-1-13).

**Совет Европы, «Рекомендация Комитета министров о защите женщин от насилия в государствах-членах ЕС (Rec(2002)5) (Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Women against Violence)**

Дата принятия: 30 апреля 2002 г.

Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены включили тему противодействия бытовому насилию и другим формам насилия в отношении женщин в программы базового обучения сотрудников судебной системы и «поощряли включение вопросов, связанных с насилием в отношении женщин, в программы обучения судей» (Приложение, п. 8, 11).

**Африканский Союз, «Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке» (Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa)**

Дата принятия: 11 июля 2003 г.

Статья 2-1 данного Протокола предусматривает, что «государства-участники обязаны бороться со всеми формами дискриминации в отношении женщин через принятие надлежащих законодательных, институциональных и иных мер». Они должны «предусмотреть в своих национальных конституциях и иных законодательных документах ... принцип равенства между мужчинами и женщинами и обеспечить его эффективное осуществление». Статья 8 предусматривает, что «женщины и мужчины равны перед законом и должны иметь право на равную защиту и привилегии по закону. Государства-участники должны принять все необходимые меры для того, чтобы обеспечить: эффективный доступ женщин к услугам судебной и правовой систем, включая правовую помощь; содействие местным, национальным, региональным и континентальным инициативам, направленным на обеспечение женщинам доступа к правовым услугам, включая правовую помощь ...; чтобы правоохранительные органы на всех уровнях были готовы эффективно толковать и проводить в жизнь права в области гендерного равенства; чтобы женщины имели равное представительство в органах правосудия и охраны порядка; реформу существующих дискриминационных законов и практики с целью укрепления и защиты прав женщин».

**Совет Европейского Союза, «Выводы Совета по укреплению гендерного равенства и систематического учета гендерной концепции при управлении кризисной ситуацией» (Council Conclusions on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management)**

Дата принятия: 13 ноября 2006 г.

Совет особенно выделяет важность «учета гендерной концепции в контексте деятельности системы правопорядка. Обеспечение гендерного равенства также можно содействовать в постконфликтных ситуациях посредством проведения реформ в системе правосудия – в числе прочего, путем пересмотра законов, предусматривающих дискриминацию, таких, как законы, касающиеся вопросов наследства, семейных отношений, имущественных отношений и найма на работу, а также посредством предоставления женщинам доступа к институтам правопорядка, а также к институтам экономической и социальной справедливости» (п. 9). Совет подчеркивает «важность включения в механизмы правосудия в переходный период мер, направленных против сексуального насилия и насилия на гендерной почве. Следует, чтобы все планы в области миростроительства и восстановления предусматривали комплексные меры защиты и жертв» (п. 10).

## 5 Гендер и реформирование пенитенциарной системы

### 5.1. Международные документы

**Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными»**

Дата принятия: 30 августа 1955 г.

Этот документ был принят в 1955 году Первым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с заключенными и утверждался Экономическим и социальным советом ООН в 1957 и 1977 годах. Он содержит ряд правил по улучшению обращения с женщинами-заключенными, в том числе: Правило 8(a): «мужчин и женщин следует по возможности содержать в отдельных заведениях; если же мужчины и женщины содержатся в одном и том же заведении, то женщин следует размещать в совершенно отдельных помещениях».

Правило 23(1): «Женские заведения должны располагать особыми помещениями для ухода за беременными женщинами и роженицами. Там, где это возможно, следует заботиться о том, чтобы роды происходили не в тюремном, а в гражданском госпитале...».

Правило 53(1) «В заведениях, где содержатся как мужчины, так и женщины, женское отделение должно находиться в ведении ответственного сотрудника женского пола, в руках которого должны находиться ключи, открывающие доступ к данному отделению; (2) Сотрудники мужского пола допускаются в женское отделение только в сопровождении сотрудников женского пола; (3) Заботу о находящихся в заключении женщинах и надзор над ними следует возлагать только на сотрудников женского пола. Это не должно, однако, мешать сотрудникам мужского пола, в частности врачам и учителям, выполнять свои профессиональные обязанности в женских заведениях или отведенных для женщин отделениях других заведений».

## Генеральная ассамблея ООН «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) (А/34/46)

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

В соответствии со статьей 2 Конвенции государства-участники обязаны «(d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством»; ... (g) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин».

### Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме

Дата принятия: 9 декабря 1988 г.

Принцип 5-2 предусматривает: «Меры, применяемые в рамках закона и предназначенные специально для защиты прав и особого статуса женщин, в особенности беременных женщин и кормящих матерей, ... не рассматриваются как дискриминационные».

### Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» А/CONF.177/20 (1995) и А/CONF.177/20/Add.1 (1995)

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Согласно Платформе действий, правительства обязаны принять меры для устранения основанной на признаке пола не-объективности при отправлении правосудия (п. 232-d). Платформа действий указывает: «Женщины могут быть подвержены опасности насилия, совершаемого лицами, облеченными властью, как в конфликтных, так и в бесконфликтных ситуациях. Подготовка всех должностных лиц по вопросам гуманитарного права и нормам в области прав человека и наказание лиц, совершающих акты насилия в отношении женщин, способствовали бы предотвращению актов насилия со стороны государственных должностных лиц, которым женщины должны доверять, включая сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений, а также сил безопасности» (п. 121). Правительства приняли обязательства по проведению просветительских и учебных мероприятий, посвященных вопросам соблюдения прав человека, с учетом гендерного фактора для сотрудников исправительных учреждений (п. 232-i), а также по обеспечению того, чтобы женщины обладали равными с мужчинами правами на работу в качестве сотрудников тюрем и исправительных учреждений (п. 232-m).

## 5.2. Региональные документы

### Организация африканского единства, «Африканская хартия по правам и благополучию детей» (African Charter on the Rights and Welfare of the Child) [OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49]

Дата принятия: 11 июля 1990 г.

В соответствии со статьей Хартии, государства-участники «обязуются обеспечивать специальное обращение с беременными женщинами и матерями грудных и маленьких детей, которых обвинили или признали виновными в нарушении уголовного законодательства»; «обеспечивать, чтобы, при вынесении приговора таким матерям, в первую очередь рассматривалась возможность наказания, не связанного с содержанием под стражей»; «обеспечивать, чтобы матери не попадали в заключение с детьми» и «обеспечивать, чтобы таким матерям не выносились смертные приговоры».

# 6 Гендер и пограничный контроль

## 6.1. Международные документы

### Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» А/CONF.177/20 (1995 г.) и А/CONF.177/20/Add.1 (1995 г.)

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Платформа действий определяет, что «женщины могут быть подвержены опасности насилия, совершаемого лицами, облеченными властью, как в конфликтных, так и в бесконфликтных ситуациях. Подготовка всех должностных лиц по вопросам гуманитарного права и нормам в области прав человека и наказание лиц, совершающих акты насилия в отношении женщин, способствовали бы предотвращению актов насилия со стороны государственных должностных лиц ...» (п. 121). Правительства обязались обеспечивать проведение просветительских и учебных мероприятий, посвященных вопросам соблюдения прав человека, с учетом гендерного фактора для всех государственных служащих, «в том числе людей, которые занимаются проблемами миграции и беженцев» (п. 232-i).

### Генеральная ассамблея ООН, «Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющей Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной и организованной преступности (Палермский протокол)»

Дата принятия: 15 ноября 2000 г.

Палермский протокол призывает предоставлять помощь и защиту жертвам торговли людьми, принимая во внимание их возраст, пол и особые потребности (ст. 6-4). Государства-участники должны «обеспечивать или совершенствовать подготовку сотрудников правоохранительных, миграционных и других соответствующих органов по вопросам предупреждения торговли людьми», которая должна учитывать «права человека, проблематику детей и гендерную проблематику», а также способствовать «сотрудничеству с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества» (ст. 10-2).

# 7 Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности

## 7.1. Международные документы

### Генеральная ассамблея ООН «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) (А/34/46)

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

Парламенты играют важную роль в обеспечении выполнения тем или иным государством обязательств по КЛДЖ, в том числе, чтобы в правовой системе страны утвердился принцип равенства между мужчинами и женщинами, дискриминационные законы были отменены, а новые законы эффективно запрещали дискриминацию в отношении женщин. Особое значение для парламентариев имеет акцент на необходимость обеспечения права женщин «голосовать на всех выборах и пу-

бличных референдумах и избираться во все публично избираемые органы» (ст. 7-а), а также «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления» (ст. 7-б).

#### **Генеральная ассамблея ООН, «Декларация об искоренении насилия в отношении женщин» (A/RES/48/104)**

Дата принятия: 20 декабря 1993 г.

В соответствии с Декларацией, «государства должны безотлагательно приступить к осуществлению всеми надлежащими средствами политики искоренения насилия в отношении женщин и в этих целях должны ... предусматривать в государственных бюджетах необходимые ресурсы для осуществления своей деятельности, связанной с искоренением насилия в отношении женщин» (ст. 4).

#### **Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Правительства обязались обеспечивать проведение просветительских и учебных мероприятий, посвященных вопросам соблюдения прав человека, с учетом гендерного фактора для членов парламента «с тем, чтобы дать им возможность лучше выполнять свои обязанности перед обществом» (п. 232- i).

#### **Резолюция Совета безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 настоятельно призывает все государства-члены повышать гендерное равенство «на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов» (п. 1). Она призывает всех действующих лиц, занятых согласованием и осуществлением мирных соглашений применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе «меры, обеспечивающие защиту и уважение прав человека женщин и девочек, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов» (п. 8-с).

## **7.2. Региональные инструменты**

#### **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства» (MC.DEC/14/04)**

Дата принятия: 7 декабря 2004 г.

План действий ОБСЕ рекомендует, чтобы Парламентская ассамблея «сохраняла в своей повестке дня вопрос о равных возможностях для мужчин и женщин в национальных парламентах, а также в рамках ОБСЕ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ, сделав гендерное равенство одной из постоянных тем, обсуждаемых на пленарных заседаниях Ассамблеи», а также продолжала «готовить доклады о положении женщин в регионе ОБСЕ и стремилась повышать осведомленность об этом, предоставляя такие материалы в распоряжение парламентов всех государств-участников» (п. 44-h).

# **8 Гендер и формирование политики национальной безопасности**

## **8.1. Международные документы**

#### **Генеральная ассамблея ООН «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) (A/34/46)**

Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

Статья 7 КЛДЖ гласит, что государства-участники должны принимать «все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право ... участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления».

#### **Генеральная ассамблея ООН, «Декларация об искоренении насилия в отношении женщин» (A/RES/48/104)**

Дата принятия: 20 декабря 1993 г.

Декларация предусматривает, что «государства должны безотлагательно приступить к осуществлению всеми надлежащими средствами политики искоренения насилия в отношении женщин и в этих целях должны ... (e) рассмотреть возможность разработки национальных планов действий для обеспечения защиты женщин от любых форм насилия ..., (h) предусматривать в государственных бюджетах необходимые ресурсы для своей деятельности, связанной с искоренением насилия в отношении женщин» (ст. 4).

#### **Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Пекинская декларация подчеркивает, что успех Платформы действий будет зависеть от наличия приверженности делу обеспечения «равноправного участия женщин и мужчин во всех национальных, региональных и международных органах и процессах формирования политики» (п. 36). Она подчеркивает, что «правительствам и другим субъектам следует содействовать проведению активной и целенаправленной политики учета женской проблематики в основных направлениях деятельности в рамках всех стратегий и программ, с тем, чтобы до принятия решений проводился анализ последствий соответственно для женщин и мужчин» (п. 79).

#### **Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 «настоятельно призывает все государства-члены повышать гендерное равенство на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов» (п. 1).



## 8.2. Региональные документы

Совет Европы, «Комплексный подход к проблеме равенства между мужчинами и женщинами. Концептуальные рамки, методология и ознакомление с «позитивным опытом»: Заключительный доклад о деятельности Группы специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства женщин и мужчин (EG-S-MS)» (Gender Mainstreaming Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS))  
Опубликовано в мае 1998 г.

Концептуальные рамки Совета Европы подчеркивают, что важно «оценить последствия политики для текущих гендерных отношений, поскольку это будет служить основой для выработки новых программ» (Часть II-2). Часть III разъясняет методы создания «плана применения комплексного подхода к проблеме равенства полов» и предлагает некоторые примеры удачного опыта в области комплексного учета гендерной концепции.

**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства» (MC.DEC/14/04)**  
Дата принятия: 7 декабря 2004 г.

План действий ОБСЕ можно использовать в качестве платформы для обеспечения исключаяющей дискриминацию правовой основы и системы нормативных документов. Параграф 3 гласит: «Эти государства, Действующего председателя, Генерального секретаря и руководителей институтов и миссий объединяет ответственность за утверждение равноправия между женщинами и мужчинами в качестве неотъемлемого элемента политики и практики ОБСЕ».

**Совет Европейского Союза, «Выводы Совета по укреплению гендерного равенства и систематического учета гендерной концепции при управлении кризисной ситуацией» (Council Conclusions on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management)**  
Дата принятия: 13 ноября 2006 г.

Совет Европейского Союза особенно выделяет важность укрепления гендерного равенства и систематического учета гендера в контексте Общего курса в области внешней политики и политики в области безопасности, а также Европейской политики в области безопасности и обороны на всех уровнях. В параграфе 8 он подчеркивает, что «гендерную концепцию следует включить в нормативные документы и деятельность ЕС в области реформирования сектора безопасности (РСБ) и в области разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР).

# 9

## Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

### 9.1. Международные документы

**Генеральная ассамблея ООН, «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) (A/34/46)**  
Дата принятия: 18 декабря 1979 г.

КЛДЖ подтверждает, что «полное развитие стран, благосостояние всего мира и дело мира требуют максимального участия женщин наравне с мужчинами во всех областях» (преамбула). В частности, государства-участники берут обязательство обеспечить женщинам, на равных условиях с мужчинами, право «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства» и «принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны» (ст. 7).

**Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995)**  
Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Платформа действий призывает к устранению «всех препятствий на пути активного вовлечения женщин во все сферы общественной и частной жизни путем обеспечения всестороннего и равного участия женщин в принятии решений по экономическим, социальным, культурным и политическим вопросам» (п. 1).

**Генеральная ассамблея ООН, Резолюция 52/86 «Меры в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью искоренения насилия в отношении женщин» (A/RES/52/86)**  
Дата принятия: 2 февраля 1998 г.

Резолюция настоятельно призывает государств-участников осуществлять сотрудничество «с неправительственными организациями, в том числе с организациями по обеспечению равноправия женщин» и «с соответствующими профессиональными ассоциациями» обеспечивать обучение сотрудников полиции, системы уголовного правосудия, юристов и специалистов, связанных с системой уголовного правосудия, по вопросам углубления понимания гендерных аспектов (Приложение, п. 12-а).

**Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**  
Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 подчеркивает необходимость вовлечения женщин в процессы принятия решений на всех уровнях, а также необходимость принятия конкретных мер для вовлечения и поддержки женских организаций. Резолюция призывает всех действующих лиц, участвующих в согласовании и осуществлении мирных соглашений, включать «меры, направленные на поддержку местных мирных инициатив, выдвигаемых женщинами» (п. 8-b).

## 9.2. Региональные документы

### Резолюция Европейского парламента об участии женщин в мирном разрешении конфликтов (European Parliament Resolution on Participation of Women in Peaceful Conflict Resolution) (2000/2025(INI))

Дата принятия: 30 ноября 2000 г.

Резолюция «призывает государств-участников и Комиссию систематически содействовать участию женщин в официальном процессе разрешения конфликтов и с этой целью: обеспечить, чтобы мирный процесс имел глубокие корни, выдвинув требование, чтобы в состав групп переговорщиков о мире от воюющих сторон входили представители гражданского общества» (п. 19-с).

# 10

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

### 10.1. Международные документы

#### Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995)

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Пекинская платформа действий содержит конкретные рекомендации по интеграции гендерных аспектов в механизмы сбора данных и мониторинга, применяемые национальными, региональными и международными службами статистики и соответствующими государственными ведомствами. В частности, она указывает по этому поводу:

«Отсутствие достаточных статистических данных с разбивкой по признаку пола о распространенности насилия затрудняет разработку программ и наблюдение за изменениями в этой области. Отсутствие достаточной документации и исследований по проблемам насилия в семье, сексуальным домогательствам и насилию в отношении женщин и девочек в личной жизни и в обществе, в том числе на работе, препятствует усилиям по разработке стратегий действий, направленных на искоренение этой проблемы» (п. 120). Платформа призывает к созданию «механизмов контроля над доступом женщин к должностям старшего уровня в руководящих органах» (п. 192-b) с использованием надлежащих качественных и количественных данных.

#### Виндхукская декларация и Намибийский план действий по систематическому учету гендерной концепции в многосторонних операциях по поддержанию мира (S/2000/693)

Дата принятия: 31 мая 2000 г.

Декларация призывает к обеспечению равноправного участия женщин в процедурах предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки положения в области безопасности в процессе миростроительства. Раздел 8 предусматривает обеспечение комплексной отчетности о мерах по систематическому учету гендерной концепции и итоговой оценки их результатов.

### Резолюция Совета безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 отмечает «потребность в сводных данных в отношении влияния вооруженных конфликтов на женщин и девочек» (преамбула). В качестве критериев оценки выполнения обязательств по Резолюции Совета Безопасности ООН №1325 в процессе предварительного анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ следует учитывать следующие данные:

- Участие женщин на всех уровнях принятия решений.
- Инициативы по программам обучения в области гендерного равенства, осознания проблемы ВИЧ/СПИД и операций по поддержанию мира.
- Меры, принимаемые для анализа и удовлетворения особых потребностей женщин и девушек.
- Участие женщин из числа местного населения в процессах урегулирования конфликтов и в мирных инициативах.
- Меры, направленные на обеспечение защиты и уважения прав человека женщин и девушек, особенно в том, что касается деятельности полиции и доступа к правосудию.
- Масштабы насилия на гендерной почве и меры, принимаемые для защиты женщин и девушек от насилия на гендерной почве, а также для того, чтобы положить конец безнаказанности за преступления, связанные с насилием над личностью.
- Меры, принимаемые для анализа и удовлетворения особых потребностей бывших комбатантов обоего пола и их иждивенцев.

### 10.2. Региональные документы

#### Совет Европы, «Комплексный подход к проблеме равенства между мужчинами и женщинами. Концептуальные рамки, методология и ознакомление с «позитивным опытом»: Заключительный доклад о деятельности Группы специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства женщин и мужчин (EG-S-MS)» (Gender Mainstreaming Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS))

Опубликовано в мае 1998 г.

Концептуальные рамки Совета Европы анализируют имеющиеся методы и средства для обеспечения систематического учета гендерной концепции: раздельные статистические данные по обоим полам; исследования и прогнозы относительно отношений между полами; анализ соотношения между стоимостью и выгодой сообразно с половой принадлежностью; исследовательская работа в области гендера, а также верификационные перечни (описание задач и предстоящих мероприятий), анализ и мониторинг гендерных последствий (часть II-3).

#### Объединение стран западной части Тихого океана, «Исправленная тихоокеанская платформа действий по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства на период с 2005 по 2015 год: региональная глава» (Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality 2005 to 2015: a Regional Chapter)

Дата принятия: 20 августа 2004 г.

Платформа действий Объединения стран западной части Тихого океана призывает совершенствовать сбор раздельных данных по представителям каждого пола и применение гендерных индикаторов.

# 11 Гендерное обучение кадрового состава силовых структур

## 11.1. Международные документы

**Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин «Рекомендация общего характера № 19 (11 сессия, 1992 г.) о насилии в отношении женщин» (General Recommendation No. 19 (11th session, 1992) Violence against women)**

Год принятия: 1992 г.

Рекомендация общего характера № 19 КЛДЖ определяет, что «гендерное обучение сотрудников судебных и правоохранительных органов и других государственных должностных лиц имеет существенное значение для эффективного выполнения требований Конвенции» (п. 24-b).

**Генеральная ассамблея ООН, «Декларация об искоренении насилия в отношении женщин» (A/RES/48/104)**

Дата принятия: 20 декабря 1993 г.

Декларация призывает государства «принимать меры для обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов и государственные должностные лица, отвечающие за осуществление политики в области предупреждения и исследования актов насилия в отношении женщин и наказания за них, получали подготовку с учетом необходимости понимания особых потребностей женщин» (ст. 4-й).

**Четвертая всемирная конференция по положению женщин, «Пекинская декларация и платформа действий» A/CONF.177/20 (1995 г.) и A/CONF.177/20/Add.1 (1995 г.)**

Дата принятия: 15 сентября 1995 г.

Платформа действий определяет, что «подготовка всех должностных лиц по вопросам гуманитарного права и норм в области прав человека ... способствовали бы предотвращению актов насилия со стороны государственных должностных лиц, которым женщины должны доверять, включая сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений, а также сил безопасности» (п. 121).

Правительства обязались обеспечивать проведение просветительских и учебных мероприятий, посвященных вопросам соблюдения прав человека, с учетом гендерного фактора для личного состава полиции (п. 232-й), а также обеспечивать создание, совершенствование или разработку и финансирование учебных программ для повышения осведомленности работников этих органов о природе актов, нарушающих принцип равноправия мужчин и женщин, и угроз насилия, с тем чтобы гарантировать женщинам, ставшим жертвами таких актов, справедливое обращение» (п. 124-й).

**Генеральная ассамблея ООН, Резолюция 52/86 «Меры в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью искоренения насилия в отношении женщин» (A/RES/52/86)**

Дата принятия: 2 февраля 1998 г.

Резолюция призывает государств-членов «обеспечивать или поощрять проведение для полиции, сотрудников системы уголовного правосудия и специалистов, связанных с системой уголовного правосудия, обязательных учебных программ по вопросам межнациональных отношений и углубления пони-

мания гендерных аспектов, которые касаются недопустимости насилия в отношении женщин, его воздействия и последствий и которые способствуют принятию надлежащих мер, связанных с проблемой насилия в отношении женщин» (Приложение, п. 12-а).

**Виндхукская декларация и Намибийский план действий по систематическому учету гендерной концепции в многосторонних операциях по поддержанию мира (S/2000/693)**

Дата принятия: 31 мая 2000 г.

В разделе 6 Декларация рассматривает вопросы гендерного обучения, отмечая, что «гендерные вопросы должны освещаться во всех региональных и национальных учебных программах и курсах, связанных с подготовкой к операциям в поддержку мира».

**Резолюция Совета безопасности ООН №1325 о женщинах, мире и безопасности (S/RES/1325)**

Дата принятия: 31 октября 2000 г.

Резолюция Совета Безопасности ООН №1325 «просит Генерального секретаря дать государствам-членам руководящие указания в отношении подготовки и предоставить им материалы, касающиеся защиты, прав и особых потребностей женщин, а также значения привлечения женщин ко всем мерам по поддержанию мира и миростроительству, предлагает государствам-членам включать эти элементы, а также подготовку по вопросам осознания проблемы ВИЧ/СПИД в их национальные программы подготовки военного и гражданского полицейского персонала в преддверии развертывания и просит далее Генерального секретаря обеспечить получение аналогичной подготовки гражданским персоналом операций по поддержанию мира» (п. 6). Кроме того, параграф 7 «настоятельно призывает государства-члены расширить свою добровольную финансовую, техническую и материальную поддержку усилий по подготовке персонала с учетом гендерных аспектов ...».

**Генеральная ассамблея ООН, «Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющей Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной и организованной преступности (Палермский протокол)».**

Дата принятия: 15 ноября 2000 г.

Государства-участники обязуются «обеспечивать или совершенствовать подготовку сотрудников правоохранительных, миграционных и других соответствующих органов по вопросам предупреждения торговли людьми», которая должна учитывать «права человека, проблематику детей и гендерную проблематику», а также способствовать «сотрудничеству с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества» (ст. 10-2).

**Комиссия ООН по правам человека «Резолюция 2003/45 об искоренении насилия в отношении женщин»**

Дата принятия: 23 апреля 2003 г.

Комиссия по правам человека призывает государства «разрабатывать и/или расширять, в том числе путем финансирования, программ профессиональной подготовки для работников судебных, юридических, медицинских, социальных, образовательных, полицейских, исправительных, военных миротворческих и иммиграционных органов и органов по оказанию гуманитарной помощи, с тем чтобы не допускать злоупотреблений властью, которые ведут к насилию в отношении женщин, и повышать осведомленность этих работников о характере актов или угроз насилия, имеющих гендерную подоплеку» (п. 14-к).

## 11.2. Региональные документы

**Организация американских государств, «Межамериканская конвенция по предотвращению, пресечению насилия в отношении женщин и наказанию за него» (Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Convention of Belem do Para))**

Дата принятия: 9 июня 1994 г.

Конвенция призывает государств-участников «содействовать образованию и обучению всех лиц, связанных с отправлением правосудия, сотрудников полиции и других правоохранительных органов, а также иного персонала, ответственного за осуществление политики предупреждения, искоренения насилия в отношении женщин и обеспечения наказания за него» (ст. 8-с).

**Организация американских государств, «Межамериканская программа по укреплению прав человека женщин, а также гендерного равенства и равенства» (Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality) (AG/RES.1732)**

Дата принятия: 5 июня 2000 г.

В этой программе Межамериканская комиссия по вопросам женщин рекомендует, чтобы правительства государств-участников «оказывали поддержку предоставлению непрерывного гендерного просвещения и обучения сотрудников судебной и законодательной системы, а также сотрудников правоохранительных органов обоего пола...» (раздел IV-1-13).

**Резолюция Европейского парламента об участии женщин в мирном разрешении конфликтов (European Parliament Resolution on Participation of Women in Peaceful Conflict Resolution (2000/2025(INI))**

Дата принятия: 30 ноября 2000 г.

Резолюция «призывает Комиссию и государства-члены учитывать гендерную специфику в инициативах, связанных с обеспечением мира и безопасности и, с этой целью ... обеспечивать гендерное обучение на ранних этапах подготовки военнослужащих «с тем, чтобы уважение к женщинам стало чем-то само собой разумеющимся, а в армии преобладала благоприятная для женщин атмосфера» (п. 8-d). Далее она «призывает Совет и государства-члены содействовать учету гендерных факторов в ходе проведения с их участием операций по укреплению мира, безопасности и по восстановлению, и с этой целью ... обеспечить, чтобы все военнослужащие – как мужчины, так и женщины – и, особенно, занятые в операциях по обеспечению, поддержанию мира и принуждению к миру, проходили обстоятельное гендерное обучение» (п. 14-b).

**Совет Европы, «Рекомендация Комитета министров о защите женщин от насилия в государствах-членах ЕС (Rec(2002)5) (Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Women against Violence)**

Дата принятия: 30 апреля 2002 г.

Комитет министров рекомендует, чтобы государства-члены включили тему противодействия бытовому насилию и другим формам насилия в отношении женщин в программы базового обучения сотрудников полиции и судебных органов и «поощряет включение вопросов, касающихся насилия в отношении женщин, в программы обучения судей» (Приложение, п. 8, 11).

**Объединение стран западной части Тихого океана, «Исправленная тихоокеанская платформа действий по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства на период с 2005 по 2015 год: региональная глава» (Revised Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality 2005 to 2015: a Regional Chapter)**

Дата принятия: 20 августа 2004 г.

Платформа действий Объединения стран западной части Тихого океана считает необходимым проведение гендерного обучения личного состава миротворческих сил и призывает правительства «использовать региональные и международные организации для проведения гендерного обучения личного состава миротворческих сил с тем, чтобы обеспечить их чуткое отношение к этим проблемам в полевых условиях» (п. 121).

**Совет Европейского Союза, «Выводы Совета по укреплению гендерного равенства и систематического учета гендерной концепции при управлении кризисной ситуацией» (Council Conclusions on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management)**

Дата принятия: 13 ноября 2006 г.

В своих выводах Совет «подчеркивает важность учебных программ, составленных с учетом потребностей военного и гражданского персонала, принимающего участие в операциях ЕСДП, особенно по вопросам гендерного равенства и прав человека, а также по вопросам насилия на гендерной почве, и рекомендует государствам-участникам усилить такие меры в области обучения» (п. 5).

Настоящее приложение подготовил Мугихо Такешита (ДКВС) на основе материалов, составленных авторами 12 частей справочного пособия «Гендер и РСБ». Помощь в редактировании этой части оказал Бенджамин Бакленд.

Приложение	Пособие по реформе сектора безопасности и гендера
	<h2 style="text-align: center;">РЕФОРМА ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ И ГЕНДЕР: ОБНОВЛЕНИЕ ПО БАНГКОКСКИМ ПРАВИЛАМ</h2>
<p>Вступление</p> <p>Содержание Бангкокских правил</p>	<p>Данная презентация предназначена для уточнения Документа по реформе пенитенциарной системы и гендера из Пособия по реформе сектора безопасности и гендера после принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (ООН) <i>Правил ООН по обращению с женщинами-заключенными и мерам, не связанным с лишением свободы, по отношению к женщинам-преступницам</i>, также известных как Бангкокские правила. Рекомендуется, чтобы читатели ознакомились с полным текстом Бангкокских правил.</p>
<p>Имплементация Бангкокских правил</p> <p>Дополнительные ресурсы</p>	<h3>1. ВСТУПЛЕНИЕ</h3> <p>21 декабря 2010 года Генеральная Ассамблея ООН без голосования утвердила <i>Правила ООН по обращению с женщинами-заключенными и мерам, не связанным с лишением свободы, по отношению к женщинам-преступницам</i> (Бангкокские правила). Эти правила являются первой комплексной международной инициативой, выдвинутой с целью привлечь внимание и предложить направления обеспечения потребностей женщин и девочек в системе уголовного судопроизводства. Важно отметить, что в тексте признается, что Бангкокские правила, особенно касающиеся порядка предоставления родительской опеки или попечения, могли бы также применяться и к мужчинам.</p> <p>Бангкокские правила детально дополняют <i>Стандартный минимум Правил по обращению с заключенными</i> (СМП, 1955). СМП уже содержал ряд правил, касающихся особых потребностей женщин и девочек, находящихся в заключении. К примеру, СМП требует:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• содержания женщин и девочек в отдельных учреждениях;</li> <li>• содержания юных заключенных отдельно от взрослых;</li> <li>• наличия особого помещения для предоставления предродового и послеродового обслуживания и «детского сада», а также</li> <li>• использования женщин-служащих для надзора и посещения заключенных женщин.<sup>1</sup></li> </ul> <p>СМП, тем не менее, не акцентирует внимание на <i>диапазоне</i> потребностей, характерных для взрослых и малолетних женщин-заключенных, а также не рассматривает соответствующие потребности на других этапах уголовного судопроизводства.</p> <p>Бангкокские правила применимы не только к пенитенциарным</p>

<sup>1</sup> ООН, Первый Конгресс ООН по предотвращению преступности и обращению с преступниками, *Стандартный минимум Правил ООН по обращению с заключенными, 1955.*

учреждениям, но и ко «всем категориям женщин, лишенных свободы, включая женщин-заключенных, проходящих по уголовным или гражданским делам, не осужденным или уже осужденным».<sup>2</sup> Они также применимы к женщинам, приговоренным к «мерам безопасности», не связанным с лишением свободы (таким, как регулярные отметания в полиции или ношение электронной бирки) или к «исправительным мерам, назначенным судьей» (таким, как лекарственная терапия или психическое лечение). Бангкокские правила также рассматривают применение по отношению к женщинам-преступницам мер, не связанных с лишением свободы.

Количество женщин-заключенных и доля женщин в тюремных поселениях за последние 25 лет увеличились. По состоянию на январь 2012 года в пенитенциарных учреждениях по всему миру содержалось более 625 000 женщин и девочек – либо в качестве подследственных, либо в качестве получивших приговор и срок. Однако женщины и девочки по-прежнему составляют меньшинство в тюремных поселениях любой страны мира: в порядка 80% пенитенциарных систем они составляют 2-9% от всех заключённых в тюрьмах.<sup>3</sup>

Женщины и мужчины имеют разные потребности, которые необходимо удовлетворять во время заключения или применения мер, не связанных с лишением свободы. Наиболее очевидно то, что женщины и мужчины психологически различны, а также имеют особые медико-санитарные и гигиенические потребности, не включая предродовой и послеродовой медицинский уход. Женщины также очень часто являются основными ответственными за медицинский присмотр по уходу за детьми и прочими иждивенцами из состава семьи. Перед помещением в тюрьму они могли быть жертвами сексуального домогательства, а, находясь в тюрьме, являются наиболее подверженными увечьям, психическому или физическому насилию.<sup>4</sup> Тюремные системы и тюремные режимы обычно рассчитаны на преобладание мужчин-заключенных – от планировки тюрем до мер безопасности, медицинских учреждений, порядка контактов с членами семей, работы и учебы. В результате, многие тюрьмы имеют тенденцию не соответствовать потребностям женщин. Поскольку имеется намного меньше тюремных учреждений для женщин, то женщин-преступниц часто помещают в тюрьмы вдали от дома, ограничивая их контакт со своими семьями; также, они часто содержатся при более высоком уровне безопасности, чем необходимо.

Под мерами, не связанными с лишением свободы, подразумеваются меры, которые могут применяться к женщинам или мужчинам, которые формально проходят процедуру уголовного судопроизводства, на досудебном этапе и на этапе объявления приговора, который не предусматривает лишения свободы. Эти меры включают программы по выведению из системы уголовной юстиции, общественные работы, домашний арест или ограничение свободы перемещения, а также административные и финансовые санкции. При их применении, даже меры воздействия в рамках местной общины могут непреднамеренно ставить женщин в невыгодное положение вследствие непринятия во внимание их обязанностей по уходу за детьми.

---

<sup>2</sup> Генеральная Ассамблея ООН. *Правила ООН по обращению с женщинами-заключенными и мерам, не связанным с лишением свободы, по отношению к женщинам-преступницам»* (Бангкокские правила), Резолюция 65/229 от 21 декабря 2010 года, приложение, статья 14.

<sup>3</sup> Рой Волмсли, *Мировой список заключенных женщин (второе издание)*, Международный центр тюремных исследований, 2012.

<sup>4</sup> Офис ООН по вопросам наркотиков и преступности. *Наставление для тюремных служащих и политиков в сфере женщин и лишения свободы*, Серия изданий *Наставления по уголовному судопроизводству*, 2008, с. 7 и 10.

Четкие международные нормы могут служить руководством для пенитенциарных учреждений по учету вышеназванных потребностей.

## 2. СОДЕРЖАНИЕ БАНГКОКСКИХ ПРАВИЛ

Бангкокские правила применимы к следующим вопросам, касающимся обращения с женщинами-заключенными и мер воздействия, не связанных с лишением свободы, по отношению к женщинам-преступницам:

Вопрос	Содержание – основные положения
<p><b>Отсутствие дискриминации</b></p> <p><i>Правило 1 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Обеспечение особых потребностей женщин-заключенных с целью обеспечения надежного гендерного равенства не должно рассматриваться как дискриминационное.</li> </ul>
<p><b>Прием, регистрация и размещение женщин-заключенных</b></p> <p><i>Правила 2-4 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Женщинам с находящимися на попечении детьми должно быть разрешено принять необходимые меры, связанные с детьми, до помещения в тюрьму.</li> <li>▪ Женщинам должны быть предоставлены помещения для контакта со своими родственниками, доступ к юридической помощи и информация о тюремных инструкциях и правилах.</li> <li>▪ При помещении в тюрьму, должна быть собрана информация о детях женщины, помещаемой в тюрьму.</li> <li>▪ Женщины должны быть помещены в тюрьмы вблизи их мест проживания.</li> </ul>
<p><b>Личная гигиена</b></p> <p><i>Правило 5 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Особые гигиенические потребности женщин должны быть соблюдены путем предоставления помещений и материальных средств, необходимых во время менструаций, а также доступом к регулярному обеспечению водой.</li> </ul>
<p><b>Охрана здоровья</b></p> <p><i>Правила 6-18 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Медицинские осмотры должны определить основные потребности и особые медицинские обстоятельства, такие как болезни, передаваемые половым путем, потребности в охране психического здоровья, история репродуктивного состояния здоровья, зависимость от наркотиков и предыдущие случаи сексуального домогательства и насилия. Однако, должно быть соблюдено право на врачебную тайну и отказ от прохождения проверки относительно репродуктивного состояния здоровья.</li> <li>▪ Должны предоставляться особые гендерные медицинские услуги, аналогичные имеющимся вне мест лишения свободы, включая охрану психического здоровья, программы по злоупотреблению алкоголем или наркотиками и профилактические здравоохранительные меры.</li> <li>▪ Если женщина-заключенная требует осмотра или лечения</li> </ul>

	<p>женщиной-врачом или медсестрой, то должна быть предоставлена женщина-врач или медсестра – за исключением случаев, когда необходимо срочное медицинское вмешательство. Если мужчина-практикующий врач проводит медицинский осмотр без согласия заключенной, то во время такого осмотра должен присутствовать представитель женского персонала.</p>
<p><b>Досмотры</b></p> <p><i>Правила 19-21 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Личные досмотры должны проводиться женским персоналом.</li> <li>▪ Должны быть разработаны альтернативные методы полного личного досмотра и личного досмотра с раздеванием донага, например, сканирование.</li> </ul>
<p><b>Контакт с внешним миром</b></p> <p><i>Правила 26-28 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Должен стимулироваться и облегчаться контакт с детьми и семьями.</li> <li>▪ По-возможности, должны предприниматься меры по сглаживанию неудобств, с которыми сталкиваются женщины, отбывающие наказание в учреждениях вдали от своих мест проживания.</li> <li>▪ При разрешении супружеских визитов, мужчинам и женщинам-заключенным должно быть позволено осуществление права на равной основе.</li> <li>▪ Посещения детьми должны происходить в обстановке, позволяющей открытый контакт между матерью и ребенком, с возможностями проведения более длительного контакта.</li> </ul>
<p><b>Дисциплинарные меры</b></p> <p><i>Правила 22-24 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Беременная, или кормящая грудью женщина, или женщина с младенцем не должна наказываться ограничением перемещения.</li> <li>▪ Дисциплинарные санкции не должны включать запрет на контакт с семьей.</li> <li>▪ Приспособления, ограничивающие перемещение, не должны применяться по отношению к женщине-роженице, во время или сразу после родов.</li> </ul>
<p><b>Беременные женщины, кормящие грудью матери и матери с детьми, находящимися на иждивении</b></p> <p><i>Правила 48 и 64 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Беременные и кормящие грудью женщины должны получать рекомендации квалифицированного практикующего врача, адекватную пищу, здоровую среду обитания и возможности регулярных разминок.</li> <li>▪ Женщинам нельзя препятствовать в кормлении грудью – за исключением случаев особых показаний по здоровью.</li> <li>▪ Меры, не связанные с лишением свободы, по отношению к беременным женщинам и женщинам с детьми, находящимися на иждивении, должны превалировать, когда это возможно и уместно.</li> </ul>
<p><b>Несовершеннолетние женщины-заключенные</b></p> <p><i>Правила 36-39 и Правило 65 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Должны быть соблюдены меры по защите девочек.</li> <li>▪ Доступ к образованию и профессиональному обучению должен быть таким же, как и у несовершеннолетних мужчин.</li> <li>▪ Должен иметься доступ к возрастным/специальным гендерным программам и услугам, в том числе по охране здоровья.</li> <li>▪ Беременные несовершеннолетние должны получать такой же уход и помощь, как и взрослые беременные заключенные.</li> <li>▪ Лишение свободы детей, конфликтующих с законом, следует максимально, по-возможности, избегать.</li> </ul>



<p><b>Иностранцы подданные</b></p> <p><i>Правило 53 и Правило 66 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ По-возможности, женщины-заключенные нерезиденты (иностранцы подданные) должны иметь возможность перемещения в свою родную страну, особенно если они имеют там детей, содержащихся на их иждивении.</li> <li>▪ Если ребенок, проживающий с женщиной-заключенной нерезидентом - иностранной подданной должен быть удален из тюрьмы, то предпочтение должно быть отдано перемещению ребенка в его родную страну.</li> </ul>
<p><b>Меньшинства и местное население</b></p> <p><i>Правила 54-55 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Программы и услуги должны быть предоставлены для обеспечения особых потребностей женщин с отличающимся религиозным и культурным происхождением.</li> </ul>
<p><b>Заключенные под арестом или в ожидании суда</b></p> <p><i>Правило 56 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Должны быть приняты надлежащие меры для гарантирования безопасности женщин, находящихся в досудебном заключении.</li> </ul>
<p><b>Меры, не связанные с лишением свободы</b></p> <p><i>Правила 57-62 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Альтернативные варианты, с учетом пола, а также досудебные альтернативы и приговоры должны разрабатываться принимая во внимание истории издевательств над многими женщинами-преступницами и их ответственность за иждивенцев.</li> <li>▪ Женщины-преступницы не должны быть изолированы от своих семей и общин без учета их происхождения и семейных связей. Альтернативные варианты обращения с женщинами-преступницами должны применяться тогда, когда это необходимо и возможно.</li> <li>▪ Меры, не связанные с лишением свободы (такие как общественные работы или покровительство неправительственных организаций), должны применяться для защиты женщин, которые нуждаются в такой защите.</li> <li>▪ Необходимые ресурсы должны предоставляться с целью комбинирования мер, не связанных с лишением свободы, и программ (например, юридическое консультирование, лечение, образование и т.п.) по наиболее типичным проблемам, связанным с контактом женщин с системой уголовного судопроизводства.</li> <li>▪ При вынесении приговора женщинам-преступницам суды должны иметь возможность рассмотреть смягчающие обстоятельства, такие как отсутствие уголовной истории, соответствующую неотягощенность поведения, наличие ответственности за иждивенцев и типичных особенностей происхождения.</li> </ul>
<p><b>Условно-досрочное освобождение заключенной</b></p> <p><i>Правило 63 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Решения по условно-досрочному освобождению должны принимать во внимание ответственность женщин-преступниц за иждивенцев, а также особенности их социальных ре-интеграционных потребностей.</li> </ul>

<p><b>Жалобы и обследования</b></p> <p><i>Правило 25 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Женщины-заключенные, сообщающие о жестоком обращении, должны быть обеспечены немедленной защитой, поддержкой и консультацией, а данный факт должен быть конфиденциально расследован независимыми и компетентными властями.</li> <li>▪ Женщины-заключенные, подвергшиеся сексуальному домогательству, а также забеременевшие в результате его, должны получить соответствующие уход и консультацию.</li> <li>▪ Инспекции, посещающие или мониторинговые комиссии должны включать членов-женщин с целью мониторинга условий заключения и обращения с женщинами-заключенными.</li> </ul>
<p><b>Ведомственный персонал и его подготовка</b></p> <p><i>Правила 29-35 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Персонал женских тюрем должен быть подготовлен и к решению особых социально-интеграционных потребностей женщин-заключенных, и к управлению закрытыми и реабилитационными учреждениями.</li> <li>▪ Женский персонал должен получить одинаковый доступ к обучению наравне с мужчинами, а профессиональное становление женского персонала должно включать доступ к высшим должностям, позволяющим выполнять ключевые обязанности по выработке правил и стратегических концепций.</li> <li>▪ Тюремный персонал должен демонстрировать четкое и постоянное стремление к предотвращению и решению проблем, связанных с гендерной дискриминацией в отношении женского персонала.</li> <li>▪ Внутренние правила и инструкции касательно поведения тюремного персонала должны быть направлены на предоставление максимальной защиты женщин-заключенных от любого насилия, основанного на гендерном неравенстве, от надругательств и сексуального домогательства.</li> <li>▪ Женский тюремный персонал должен быть обучен следующим вопросам: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ гендерные чувствительные особенности, запрет дискриминации и сексуального домогательства;</li> <li>○ особые гендерные потребности и права человека для женщин-заключенных;</li> <li>○ женское здоровье;</li> <li>○ (при наличии детей) воспитание детей и основы детского здравоохранения;</li> <li>○ предотвращение ВИЧ/СПИД, медицинское лечение, уход и обеспечение;</li> <li>○ средства обнаружения проблем, связанных с психическим здоровьем, риском членовредительства и самоубийства.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Тюремный режим, классификация и индивидуализация</b></p> <p><i>Правила 40-47 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Администраторы тюрем должны разработать и внедрить методы классификации, касающиеся особых гендерных потребностей и особенностей женщин-заключенных.</li> <li>▪ Оценка рисков гендерного характера должна принимать во внимание то, что женщины-заключенные обычно представляют меньше риска для других, а также особый вред</li> </ul>

	<p>изоляции.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Режим заключенных должен быть достаточно гибким для реагирования на потребности беременных женщин, кормящих матерей и женщин с детьми, но также и предоставлять женщинам-заключенным доступ к различным видам деятельности и программам поддержки.</li> <li>▪ Посещения женщин-заключенных должны поощряться, но женщины-заключенные должны быть надлежащим образом проинструктированы в отношении того, кому позволено посещать их – из-за возможности повторения насилия, имевшего место до заключения.</li> <li>▪ Тюремные власти должны предусмотреть для женщин-заключенных такие варианты, как отпуск домой, тюрьмы открытого типа, учреждения для реабилитации отбывших наказание заключенных с целью облегчения адаптации к свободе после тюрьмы и наиболее быстрого уменьшения чувства позора и подготовки к восстановлению связи со своими семьями.</li> <li>▪ Тюремные власти должны применять программы по реинтеграции до- и после освобождения из заключения; дополнительная поддержка после освобождения из заключения должна предоставляться женщинам-заключенным, нуждающимся в психологической, медицинской, юридической и практической помощи по обеспечению их успешной социальной реинтеграции.</li> </ul>
<p><b>Исследования, планирование и оценка</b></p> <p><i>Правила 67-69 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Необходимо способствовать проведению комплексных исследований по вопросам, касающимся женщин-преступниц и их детей.</li> </ul>
<p><b>Повышение информированности общественности и обучение</b></p> <p><i>Правило 70 Бангкокских правил</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ СМИ и общественность должны информироваться о причинах, ведущих к привлечению женщин к уголовной ответственности и наиболее эффективным путям реагирования на это.</li> <li>▪ Исследования и хорошие примеры из практики должны публиковаться и распространяться.</li> <li>▪ СМИ, общественность и специалисты, профессионально занимающиеся вопросами женщин-преступниц, должны быть обеспечены информацией о Бангкокских правилах и их имплементации.</li> <li>▪ Обучающие программы по Бангкокским правилам и результатам исследований должны быть разработаны и предоставлены для исполнения соответствующими руководителями системы уголовного судопроизводства.</li> </ul>

### **Дети, находящиеся в тюрьме со своей матерью**

Бангкокские правила являются первым международным документом, который конкретно рассматривает вопрос детей женщин-заключенных. Они предоставили набор базовых рекомендаций по поводу того, как обращаться с детьми, находящимися со своими матерями в тюрьмах, детьми, посещающими своих матерей в тюрьмах, и соображений, которые должны быть приняты во внимание при принятии решений о разделении матерей

со своими детьми.

Страны имеют весьма отличающиеся законы относительно возраста, до которого дети могут оставаться со своими матерями в тюрьме, а также предусматривают очень отличающиеся условия их пребывания там. Правило 59 устанавливает фундаментальный принцип в плане того, что «решения, разрешающие детям оставаться со своими матерями в тюрьме, должны основываться на высших интересах детей. С детьми, находящимися со своими матерями в тюрьме, не должны обращаться как с заключенными». Правило 51.2 продолжает разъяснять ответственность государств за создание условий, позволяющих принимать решения в высших интересах детей: «условия, предоставленные для воспитания таких детей, должны быть максимально приближенными к тем, в которых ребенок находился за пределами тюрьмы». Важно, чтобы женщины-заключенные, имеющие детей с собой в тюрьме, «были обеспечены максимально допустимыми возможностями в плане проведения времени со своими детьми» (Правило 50).

Бангкокские правила устанавливают, что детей следует принимать во внимание на всех этапах контакта матери с системой уголовного судопроизводства, а решения в отношении того, когда ребенок может быть разлучен с матерью, должны основываться на индивидуальных оценках. Некоторые из этих правил должны применяться одинаково к мужчинам-заключенным и преступникам, являющимся отцами.

### 3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ БАНГКОКСКИХ ПРАВИЛ

Бангкокские правила дополняют ряд юридически обязывающих документов. Они устанавливают стандарты и рекомендации для руководства учреждений и систем, отвечающих за обращение с женщинами и девочками. С целью имплементации Правил, соответствующие структуры должны выполнять ряд действий на национальном и международном уровнях. Гражданское общество также может играть роль в поддержке имплементации Правил.

Далее следуют примеры действий, которые могут быть предприняты для имплементации Бангкокских правил.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Эти рекомендации основываются на *Инструкции по Правилам ООН касательно обращения с женщинами-заключенными и мер, не связанных с лишением свободы в отношении женщин-преступниц («Бангкокские правила»)*, опубликованной Международной организацией по реформе пенитенциарной системы (Penal Reform International) и Квakerским Офисом ООН (Quaker United Nations Office) в 2011 году.

- На национальном уровне

Действующие лица	Действия, которые необходимо предпринять
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Соответствующие министерства (например, юстиции, здравоохранения, образования, по социальным вопросам, по делам женщин и детей).</li> <li>▪ Тюремные службы.</li> <li>▪ Социальные службы, включая службы по вопросам детей.</li> <li>▪ Независимые мониторинговые и контролирующие органы.</li> <li>▪ Полицейские службы.</li> <li>▪ Профессиональные юридические и бесплатные юридические консультации .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Определение недостатков в действующем законодательстве, инструкциях и правилах по обращению с женщинами и девочками в системе уголовного судопроизводства, а также в проектах предложений по реформированию.</li> <li>▪ Определение положительного опыта и ресурсов для поддержки имплементации Бангкокских правил.</li> <li>▪ Выделение достаточных людских и финансовых ресурсов для имплементации Бангкокских правил.</li> <li>▪ Введение Бангкокских правил в академические и профессиональные программы обучения.</li> <li>▪ Преподавание тюремному персоналу содержания Бангкокских правил.</li> </ul>

#### Примеры имплементации:

##### **Республика Ирландия**

В феврале 2011 года, после принятия Бангкокских правил, Инспектор тюрем Республики Ирландия издал дополнение к «Стандартам инспектирования тюрем Ирландии». Дополнение предназначено для того, «чтобы дать инструкцию Ирландской Тюремной Системе и тюремному руководству по наиболее важным аспектам лучшей практики в отношении содержания женщин-заключенных и руководства женскими тюрьмами».<sup>6</sup> Эти дополнительные стандарты по обращению с женщинами-заключенными были в значительной степени почерпнуты из Бангкокских правил и четко признают, что по отношению к женщинам, находящимся в тюрьмах, необходим особый гендерный подход. 33 стандарта объединены в следующие девять рубрик: основной принцип; поступление в тюрьму; размещение; медицинская помощь и обеспечение бытовых условий; беременные женщины и матери, находящиеся в тюрьме с детьми; контакт с детьми и членами семьи; образование, обучение и реабилитация; безопасность; персонал. Во время будущих инспектирований тюрем, оценка условий содержания и обращения с женщинами-заключенными, а также качество руководства двумя женскими тюрьмами в Республике Ирландия, будет сопоставляться с ними (*Бангкокскими правилами*).

<sup>6</sup> Судья Майкл Рейлли, *Инспектор тюремных стандартов для инспектирования тюрем Ирландии – Дополнение по женщинам-заключенным*, Офис инспектора тюрем, 2011.

## Англия и Уэльс (Великобритания)

Критерии, использованные при оценке обращения с заключенными и условий в тюрьмах Англии и Уэльса, были переизданы в январе 2012 года и включили ссылки на Бангкокские правила.<sup>7</sup>

## Сьерра Леоне

Неправительственная организация AdvocAid, находящаяся в Сьерра Леоне, разработала в сотрудничестве с *Немецким Обществом Международного Сотрудничества* (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), наставление по Бангкокским правилам. Его цель – предоставить четкое, портативное и удобное руководство в помощь тюремному персоналу, заключенным и гражданскому обществу для содействия правоприменения или повышения информированности о новых правилах. Наставление иллюстрировано комиксами и содержит детальные сноски для дальнейшего поиска информации.<sup>8</sup>

### ▪ На международном уровне:

Действующие лица	Действия
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Агентства ООН.</li><li>▪ Структуры по правам и здравоохранению, особенно специализирующиеся по вопросам женщин и детей.</li><li>▪ Двухсторонние и многосторонние донорские организации.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Распространение и содействие доступности Бангкокских правил.</li><li>▪ Обучение персонала Бангкокским правилам.</li><li>▪ Определение соответствующих действующих лиц, способных поддержать имплементацию на национальном уровне.</li><li>▪ Обеспечение поддержки и мониторинг имплементации Бангкокских правил.</li><li>▪ Оказание финансовой помощи контингентам тюремных систем по имплементации Бангкокских правил.</li></ul>

## 4. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

### Резолюции ООН

ООН, Первый Конгресс ООН по предотвращению преступности и обращению с преступниками, *Стандартный минимальный набор правил ООН по обращению с заключенными*.

<sup>7</sup> Ожидания: критерии для оценки обращения с заключенными и условий в тюрьмах, Инспекторат тюрем Её Величества, 2012, <http://www.justice.gov.uk/downloads/about/hmipris/expectations.pdf>.

<sup>8</sup> AdvocAid, GTZ, *Правила ООН по обращению с женщинами-заключенными*, 2011, <http://advocaidsl.com/wp-content/uploads/2011/03/AdvocAid-Bangkok-Blue-training-booklet-Nov-11.pdf>.

United Nations, First United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, A/CONF/611 of 30 August 1955, annex I, E.S.C. res. 663C, 24 UN ESCOR Supp. (No. 1) at 11, UN Doc. E/3048 (1957), amended E.S.C. res. 2076, 62 UN ESCOR Supp. (No. 1) at 35, UN Doc. E/5988 (1977). <http://www2.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm>

Генеральная ассамблея ООН, *Правила ООН по обращению с женщинами-заключенными и мерам, не связанным с лишением свободы, по отношению к женщинам-преступницам (Бангкокские правила)*.

United Nations General Assembly, *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, Resolution 65/229 of 21 December 2010. [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/UN\\_Rules\\_Treatment\\_Women\\_Prisoners\\_Bangkok\\_Rules.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/UN_Rules_Treatment_Women_Prisoners_Bangkok_Rules.pdf)

## Доклады, документы и учебные материалы

AdvocAid, *Правила ООН по обращению с женщинами-преступницами*, 2011, <http://www.advocaidsl.com/wp-content/uploads/2011/03/AdvocAid-Bangkok-Rules-training-booklet-Nov-11.pdf>

Международный центр тюремных исследований, «Реформа пенитенциарной системы и гендер» в Пособии по гендеру и реформированию сектора безопасности: International Centre for Prison Studies, "Penal Reform and Gender" in *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek, Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008. <http://dcaf.ch/DCAF/EZ/Publications/Penal-Reform-and-Gender-Tool-5>

Йоханнсен, Агнета М., «Учебные ресурсы по гендеру и реформированию пенитенциарной системы», в *Пакете учебных ресурсов по гендеру и реформе сектора безопасности*: Johannsen, Agneta M., "Training Resources on Penal Reform and Gender" in *Gender and Security Sector Reform Training Resource Package*, Ed. Megan Bastick, Geneva: DCAF, 2010. [http://www.gssrtraining.ch/images/stories/PDF/Penal\\_Reform/10\\_TRP\\_PEN%281%29.pdf](http://www.gssrtraining.ch/images/stories/PDF/Penal_Reform/10_TRP_PEN%281%29.pdf)

Международная организация по реформированию пенитенциарной системы и Квakerский Офис ООН, *Брифинг по правилам ООН по обращению с женщинами-заключенными и мерам, не связанным с лишением свободы, по отношению к женщинам-преступницам («Бангкокские правила»)*, 2011: Penal Reform International and Quaker United Nations Office, *Briefing on the UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders ("Bangkok Rules")*, 2011. [http://www.penalreform.org/files/PRI-QUNO\\_English\\_1.pdf](http://www.penalreform.org/files/PRI-QUNO_English_1.pdf)

Международная организация по реформированию пенитенциарной системы, *Права человека и уязвимые заключенные*, Учебное пособие №1, 2003: Penal Reform International, *Human Rights and Vulnerable Prisoners*, Training Manual no.1, 2003. <http://www.penalreform.org/files/man-hr1-2003-vulnerable-prisoners-en.pdf>

Офис ООН по делам наркотиков и преступности, *Инструмент оценки по вопросу гендера в уголовном судопроизводстве*, Оценочное Пособие по вопросу уголовного судопроизводства, 2010: United Nations Office on Drugs and Crime, *Gender in the Criminal Justice Assessment Tool*, Criminal Justice Assessment Toolkit, 2010.

Офис ООН по вопросам наркотиков и преступности, *Наставление для тюремного руководства и политиков по вопросам женщин и тюремного заключения*, серия изданий пособий по уголовному судопроизводству: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/E-book.pdf>  
United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, 2008.

Офис ООН по вопросам наркотиков и преступности и Всемирная организация здравоохранения, *Женское здоровье в тюрьме: руководство по действиям и контрольный перечень по пересмотру действующей политики и практики*, 2011:

[http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_Women\\_and\\_Imprisonment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Women_and_Imprisonment.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime and World Health Organization, *Women's Health in Prison: Action Guidance and Checklists to Review Current Policies and Practices*, 2011.

[http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0015/151053/e95760.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0015/151053/e95760.pdf)

Томрис Атабай, Руководящий документ по Бангкокским правилам и индекс соответствия (рабочие документы):

Tomris Atabay, Bangkok Rules Guidance Document and Index of Compliance (working documents), PRI: May 2012

<http://www.penalreform.org/news/bangkok-rules-guidance-launched>

Данное уточнение было подготовлено Каролиной Прадье при поддержке Меган Бастик и Карин Гримм, Центр по вопросам безопасности, развития и верховенства права (DCAF, Швейцария, <http://www.dcaf.ch/>).

Мы хотели бы поблагодарить Томаса Атабая и Андреа Хубера из Международной организации по реформе пенитенциарной системы (PRI), а также Мари Мерфи из Международного комитета Красного Креста (ICRC) за их ценный вклад и рекомендации.

Мы также хотели бы поблагодарить Дениэла де Торреса, Центр по вопросам безопасности, развития и верховенства права (DCAF) за его поддержку в процессе работы.

#### **Пособие по гендеру и реформированию сектора безопасности**

- |  |   |
|--|---|
| 1. Реформирование сектора безопасности и гендер.             | 9. Контроль гражданского общества над сектором безопасности и гендер.   |
| 2. Реформирование полицейских сил и гендер.                  | 10. Частные военные и охранные фирмы и гендер.  |
| 3. Военная реформа и гендер.                                 | 11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.  |
| 4. Реформирование системы правосудия и гендер.               | 12. Приложение по гендерной подготовке для персонала сектора безопасности касательно международных и национальных законов и документов. |
| 5. Реформирование пенитенциарной системы и гендер.           |   |
| 6. Реформирование системы пограничного контроля и гендер.    |   |
| 7. Парламентский надзор над сектором безопасности и гендер.  |   |
| 8. Формирование политики национальной безопасности и гендер. |   |