

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.

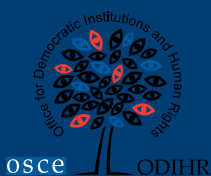
Ситуация, в которой проводится каждая РСБ – единственна в своем роде. По этой причине предлагаемые в данном пособии стратегии и рекомендации могут и не подойти для непосредственного применения; в каждом случае их следует адаптировать к местным условиям.

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»¹.

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 партий².
- **Не предусмотренные законом группы гражданского общества:** профессиональные объединения, СМИ, научно-исследовательские организации, правозащитные организации, религиозные организации, неправительственные организации и группы местной общечественности³.

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 Израиль⁴.

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 конфликт⁵. 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. Это основано на разборе конкретных случаев в Афганистане, Боснии-Герцеговине, Гаити, Косово, Сьерра-Леоне и Восточном Тиморе.