

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»¹.

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.

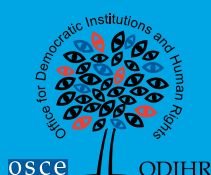
Учет гендерных аспектов в процессе парламентского контроля над сектором безопасности может способствовать созданию ответственной, эффективной, справедливой политики в области безопасности и институтов сектора безопасности, проводящих такую политику.

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 мужчины².

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 безопасности⁴

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.

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

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

iKNOW Politics: International Knowledge Network of Women in Politics (Международная виртуальная сеть знаний для женщин, занимающихся политикой) - www.iknowpolitics.org

Initiative for Inclusive Security (Фонд «Инициативы по совместной безопасности») - 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

Inter-Parliamentary Union – (Межпарламентский союз) 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, www.un-instraw.org и www.osce.org/odihr.

Настоящую практическую записку подготовил Мугихо Такешита, ДКВС, по материалам части 7 (автор – Илья Лучак).