

# Подход к вопросу о женщинах, мире и безопасности с точки зрения управления сектором безопасности

В настоящей концептуальной записке объясняется, каким образом соблюдение принципов *надлежащего управления сектором безопасности* и работа в области *реформирования сектора безопасности* (РСБ) могут способствовать достижению целей, поставленных в Повестке дня по вопросам женщин, мира и безопасности (ЖМБ).

За последнее десятилетие в системе Организации Объединенных Наций и во многих государствах и международных организациях было признано, что реформирование сектора безопасности должно проводиться с учетом гендерных аспектов, то есть должны выявляться и обеспечиваться различные потребности в области безопасности и правосудия, которые существуют у женщин и мужчин, девочек и мальчиков, представляющих все слои общества. В рамках некоторых программ РСБ приоритетное значение придается расширению участия женщин в деятельности сектора безопасности. В то же время существует необходимость активизировать участие субъектов, занимающихся осуществлением Повестки дня по вопросам ЖМБ, в решении вопросов, касающихся управления сектором безопасности. В данной концептуальной записке представлена идея о том, что рассмотрение вопроса о ЖМБ с точки зрения управления сектором безопасности помогает определить основные препятствия и позитивные движущие факторы на пути перемен.

Настоящий документ включает описание:

- ♦ принципов надлежащего управления сектором безопасности;
- ♦ вопросов, связанных с управлением сектором безопасности и РСБ и представленных в Повестке дня ЖМБ;
- ♦ подхода с точки зрения управления сектором безопасности как катализатора глубоких и устойчивых изменений, необходимых для осуществления Повестки дня по вопросу о ЖМБ.

## Понятие надлежащего управления сектором безопасности

Термином «управление сектором безопасности» обозначается формальное и неформальное влияние всех структур, институтов и субъектов, участвующих в обеспечении безопасности и правосудия и в управлении и надзоре в этих сферах как на центральном, так и на местном уровне. По своему качеству управление может быть надлежащим или неудовлетворительным. Условием *надлежащего* управления сектором безопасности является соблюдение изложенных ниже принципов хорошего управления в секторе государственной безопасности и правосудия<sup>1</sup>.

- ◆ *Подотчетность.* В отношении обеспечения безопасности существуют четкие ожидания. Независимые органы следят за тем, выполняются ли эти ожидания, и налагают санкции, если этого не происходит. Сектор безопасности и правосудия подотчетен и несет ответственность за обеспечение многообразных потребностей в этой сфере, существующих у разных слоев населения.
- ◆ *Прозрачность.* Информация является открытой и доступной тем лицам, которые будут затронуты принимаемыми решениями и результатами их выполнения.
- ◆ *Верховенство права.* Все лица и учреждения, в том числе государство, подчиняются законам, которые должны быть известны общественности, применяться беспристрастно и соответствовать международным и национальным нормам и стандартам в области прав человека. В соответствии с принципом верховенства права требуется обеспечить равный доступ к правосудию для всех – женщин, мужчин, мальчиков, девочек, а также для лиц другой гендерной идентичности.
- ◆ *Участие.* Все люди, представляющие все слои общества, независимо от различий по признаку пола, гендерной принадлежности, гендерной идентичности или сексуальной ориентации, имеют возможность участвовать (непосредственно или через представительные органы) в процессе принятия решений, касающихся безопасности и правосудия, а также в работе институтов сектора безопасности и правосудия.
- ◆ *Готовность реагировать.* Институты сектора безопасности и правосудия реагируют на разнообразные потребности в области безопасности, существующие у всех слоев населения; при этом они должным образом учитывают аспекты, связанные с полом, гендерной принадлежностью, гендерной идентичностью и сексуальной ориентацией (но не допуская негативной дискриминации по этим признакам).
- ◆ *Качество.* Институты сектора безопасности и правосудия выполняют свои функции, обязанности и задачи на высоком профессиональном уровне – в том числе когда речь идет об обеспечении многообразных потребностей всех групп населения.
- ◆ *Эффективность.* Институты сектора безопасности и правосудия при выполнении своих функций, обязанностей и задач максимально эффективно используют государственные ресурсы.

Соблюдение каждого из этих принципов предусматривает учет таких факторов, как социальная власть и неравенство. В частности, для обеспечения *готовности реагировать, качества, участия* и беспристрастности, а также соблюдения стандартов в области прав человека, как этого требует принцип *верховенства права*, необходимо, чтобы в секторе безопасности и правосудия активно учитывалась гендерная проблематика и поощрялось гендерное равенство.

Если надлежащее управление сектором безопасности – это цель, то РСБ, или преобразование сектора безопасности, – путь к этой цели. РСБ представляет собой *политический и технический процесс* преобразований, в основе которого лежит соблюдение принципов надлежащего управления в секторе безопасности и правосудия<sup>2</sup>. Этот процесс направлен на укрепление безопасности государства и человека посредством повышения эффективности и подотчетности процессов обеспечения безопасности и управления и надзора в этой сфере с использованием

системы демократического гражданского контроля, верховенства права и содействия правам человека, в том числе гендерному равенству. В ходе РСБ, охватывающего все государственные и негосударственные субъекты, которые участвуют в обеспечении безопасности и в управлении и надзоре в этой сфере, подчеркивается взаимосвязь между функциями, обязанностями и действиями этих субъектов, направленными на повышение подотчетности и совершенствование управления. Помимо того, РСБ касается некоторых вопросов функционирования системы правосудия и управления и надзора в этой сфере.

РСБ может включать широкий спектр различных мер, затрагивающих все политические и технические аспекты работы сектора безопасности и правосудия, в том числе новые законодательные инициативы, формирование политики, проведение информационно-просветительских кампаний, а также развитие управленческого и административного потенциала. В процессах РСБ могут участвовать как национальные, так и международные субъекты, однако эти процессы являются прежде всего национальными, и для их успеха и устойчивости необходимо, что ответственность за них несли национальные субъекты. Меры в рамках РСБ на институциональном уровне могут включать в себя разработку правил и процедур и развитие потенциала в целях совершенствования обеспечения безопасности и отправления правосудия, а также внутреннего и внешнего надзора за сектором безопасности и правосудия.

Хотя донорская поддержка, предоставляемая постконфликтным или нестабильным государствам, часто строится вокруг задач, приоритетных с точки зрения РСБ, следует отметить, что вопрос о качестве управления сектором безопасности актуален в *любых* условиях, в том числе в развитых государствах и стабильных демократических системах. Как и Повестка дня по вопросам ЖМБ, реформирование сектора безопасности имеет приоритетное значение не только для стран, находящихся в состоянии конфликта или выходящих из этого состояния.

Более подробно концепция надлежащего управления сектором безопасности и РСБ изложена в серии информационно-справочных документов ДКВС.

Многие трудности в осуществлении обязательств из Повестки дня по вопросам ЖМБ, отмеченные в международных обзорах и аналитических документах, можно преодолеть только при помощи внедрения надлежащего управления сектором безопасности (более подробно этот вопрос рассматривается ниже). В связи с этим достижение надлежащего уровня управления сектором безопасности и полное осуществление Повестки дня по вопросам ЖМБ следует рассматривать как взаимоусиливающие процессы. Хорошая практика, основанная на принципах надлежащего управления сектором безопасности, будет содействовать реализации Повестки, закладывая фундамент, необходимый для осуществления конструктивных изменений.

## Вопросы, связанные с РСБ и надлежащим управлением сектором безопасности, в Повестке дня ЖМБ

В пяти из десяти резолюций Совета Безопасности ООН по вопросам ЖМБ прямо упоминается РСБ (см. рис. 1). В четырех из них отмечена связь между РСБ и предотвращением и пресечением сексуального насилия в условиях конфликта. В этих документах указывается, что РСБ должно включать меры по усилению защиты женщин и девочек от сексуального насилия, совершенствованию используемых в секторе безопасности и правосудия методов предотвращения и пресечения сексуального насилия, а также меры по борьбе с безнаказанностью. Увеличение числа женщин, занятых в секторе безопасности, определяется как одна из приоритетных задач РСБ, предусматривающего решение проблемы сексуального насилия. Такую же приоритетную роль должна играть и проверка действующих и потенциальных сотрудников сектора безопасности. В целом в резолюциях СБ ООН по вопросам ЖМБ указывается, что РСБ должно способствовать защите женщин от насилия, участию женщин и доступу женщин к правосудию.



**Рис. 1. Ссылки на РСБ в резолюциях Совета Безопасности ООН по вопросам ЖМБ**

Аналогичным образом, в Резолюции СБ ООН 2151 о РСБ, принятой в 2014 году, подчеркивается важность равноправного и эффективного участия женщин в процессах РСБ, а также увеличения числа женщин, занятых в секторе безопасности, и внедрения процедур проверки для недопущения к работе в секторе безопасности лиц, виновных в сексуальном насилии.

Помимо этих конкретных упоминаний РСБ, во всех резолюциях СБ ООН по вопросам ЖМБ указывается, что сектор безопасности и правосудия имеет исключительно большое значение для мира и безопасности с точки зрения гендерной проблематики. Хотя в резолюциях по вопросам ЖМБ не используется термин «управление сектором безопасности», в них подчеркиваются основные принципы в этой области. *Участие* является основополагающим принципом как Повестки дня по вопросам ЖМБ, так и надлежащего управления сектором безопасности. Компонент *защиты*, который постоянно присутствует в Повестке, перекликается с принципами *готовности реагировать* и *качества*: управление сектором безопасности можно назвать надлежащим только тогда, когда этот сектор качественно реагирует на потребности женщин и девочек, мужчин и мальчиков. В следующем разделе будет показано, что Повестка дня по вопросам ЖМБ и управление сектором безопасности не только обладают этими очевидно схожими чертами, но и являются взаимозависимыми.

Помимо этого, связь между РСБ и ЖМБ четко прослеживается в национальных планах действий по осуществлению Повестки дня по вопросам ЖМБ (НПД ЖМБ). Страны, выходящие из состояния конфликта, в своих НПД ЖМБ часто уделяют особое внимание сектору безопасности и правосудия; страны-доноры в своих НПД ЖМБ часто обязуются оказывать поддержку в проведении РСБ, осуществляемому в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В таблице 1 приводятся примеры формулировок в НПД ЖМБ, касающихся РСБ.

Таблица 1. Примеры обязательств в области РСБ, закрепленных в НПД ЖМБ

Страна и период действия НПД ЖМБ	Обязательства в области РСБ
Афганистан (2015–2022)	Задачи включают в себя «гендерные реформы в секторе безопасности и правосудия» как способ предотвращения насилия в отношении женщин и эффективного обеспечения соблюдения прав женщин и их участия в политической жизни.
Бразилия (2017–2019)	Действия включают в себя «оказание поддержки местным институтам в реализации процессов реформирования сектора безопасности и в восстановлении верховенства права в интересах поощрения и защиты прав человека женщин и девочек».
Либерия (2009–2013)	«Политические рамки в области безопасности оцениваются и реформируются с целью обеспечить максимальное участие женщин в деятельности сектора безопасности и осуществление национальной стратегии безопасности в целях защиты прав женщин и обеспечения их безопасности» / «просветительская и информационно-агитационная деятельность в целях повышения осведомленности населения и расширение приема женщин на работу в сектор безопасности» / «координирование программ по гендерным вопросам и программ в области РСБ».
Северная Македония (2013–2015)	К числу ожидаемых результатов относится «внедрение учитывающего гендерные аспекты подхода при разработке политики в области обеспечения безопасности ... в частности, путем проведения реформ в секторе безопасности, в работе полиции, в секторе обороны, а также в области разрешения кризисов, гражданской защиты, комплексного пограничного контроля».
Южный Судан (2015–2020)	Стратегическая цель № 2 состоит в том, чтобы «поддерживать реформирование сектора безопасности и повышать профессионализм сотрудников институтов безопасности, с тем чтобы обеспечить выполнение ими Резолюции 1325 СБ ООН».
Швейцария (2018–2022)	«...Продолжает поддерживать реформы сектора безопасности, учитывающие различные потребности в области безопасности – например, защиту от группового насилия, домашнего насилия и торговли людьми ...»
Соединенное Королевство (2018–2022)	«... Поддерживать совершенствование обеспечения защиты, безопасности и правосудия для девочек и женщин, особенно когда речь идет о ГОН [гендерно-ориентированном насилии]; содействовать увеличению числа женщин, занятых в секторе безопасности, их удержанию на службе и продвижению по служебной лестнице; поддерживать создание институтов, способных и готовых определить и сформулировать меры реагирования на связанные с гендерной проблематикой недостатки и неравенство в области обеспечения безопасности».

Составлено на основе НПД ЖМБ, опубликованных на веб-сайте Международной лиги женщин за мир и свободу (Women's International League for Peace and Freedom – WILPF), <http://peacewomen.org>, апрель 2019 г.

## Подход с точки зрения надлежащего управления сектором безопасности как фактор достижения целей, поставленных в Повестке дня по вопросам ЖМБ

По прошествии 20 лет, отмеченных усилиями гражданского общества, правительств, международных организаций и другие субъектов в области реализации целей, поставленных в Повестке дня по вопросам ЖМБ, исследования на местном и глобальном уровне показывают, что в этой сфере существует ряд проблем<sup>3</sup>. Данный раздел посвящен вопросу о том, как подход с точки зрения управления сектором безопасности может способствовать движению вперед по трем ключевым направлениям: защита прав женщин и девочек, расширение участия женщин в деятельности сектора безопасности и ответственность за выполнение обязательств, закрепленных в Повестке дня по вопросам ЖМБ.

## Понимание Повестки дня по вопросам ЖМБ как обязательства соблюдать юридические, социальные и экономические права

Одним из наиболее важных приоритетов в рамках Повестки дня по вопросам ЖМБ является защита женщин и девочек от сексуального и гендерно-обусловленного насилия в условиях конфликта. Как указывалось выше, в резолюциях СБ ООН по вопросам ЖМБ вполне обоснованно описывается ряд функций, которые возлагаются на сектор безопасности и правосудия и на РСБ в целях предотвращения и пресечения сексуального насилия. В некоторых странах активная политическая установка на борьбу с сексуальным насилием в ситуации конфликта привела не только к привлечению столь необходимого внимания к этой проблеме и выделению ресурсов на ее решение, но и к неожиданным последствиям (в некоторых контекстах) в виде сокращения сферы усилий по осуществлению Повестки дня ЖМБ.

Многие из тех, кто активно выступает за реализацию Повестки, считают, что для устранения структурных причин конфликтов необходимо преобразование политических и экономических структур, а также структур безопасности<sup>4</sup>. Следует активизировать усилия по ликвидации гендерного неравенства и обусловленного гендерными факторами дисбаланса сил – проблем, которые способствуют развитию конфликта и еще больше конфликтом усугубляются<sup>5</sup>.

Если рассматривать обязательства в рамках Повестки дня по вопросам ЖМБ с точки зрения управления сектором безопасности, становится очевидно, что под «защитой» подразумевается защита не только от сексуального насилия, да и не только от насилия. Сектору безопасности и правосудия поручено обеспечить женщинам, мужчинам, девочкам и мальчикам *равенство перед законом*. Таким образом, понятие «защита» должно охватывать защиту от дискриминации в таких вопросах, как собственность на землю, занятость, наследование, образование и охрана здоровья. Осуществление экономических и социальных прав женщин необходимо для того, чтобы защитить женщин и девочек от насилия, а также для того, чтобы расширить понимание Повестки дня по вопросам ЖМБ как инструмента достижения мира и безопасности.

Создание возможностей для доступа женщин к мирным процессам и для их влияния на эти процессы (что является важным аспектом *участия* как компонента Повестки) также предусматривает в качестве предварительного условия обеспечение, помимо прочих прав, равенства перед законом, безопасности и защиты от насилия, доступа к образованию, свободы передвижения и доступа к информации.

## Преобразование институциональной культуры и практики в секторе безопасности

В резолюциях СБ ООН по вопросам ЖМБ особо отмечается важность участия женщин в мирных процессах, принятии решений в области безопасности на международном и национальном уровне, а также в деятельности институтов сектора безопасности. В рамках ОБСЕ в Плане действий по поддержке гендерного равенства подчеркивается, что в работе по систематическому учету гендерной проблематики в деятельности, политике, проектах и программах ОБСЕ в области военно-политического измерения должен приниматься во внимание содержащийся в Резолюции 1325 СБ ООН призыв к расширению участия женщин, в частности, в деятельности по предотвращению конфликтов и в процессах постконфликтного восстановления<sup>6</sup>. На национальном уровне во многих НПД ЖМБ предусмотрены обязательства по увеличению представленности женщин в секторе безопасности, в частности в полиции, вооруженных силах и операциях по поддержанию мира. В полицейских и вооруженных силах многих стран утверждены гендерные стратегии и активизируются усилия по набору женщин, основанные на изменении критериев и порядка набора персонала и внедрении кадровой политики, учитывающей интересы семьи, а также на проведении целевых кампаний по набору на службу. Иногда программы ООН или программы двустороннего сотрудничества в области содействия РСБ, учитывающему гендерные аспекты, или по осуществлению Повестки дня по вопросам ЖМБ включают в себя содействие приему на работу женщин или развитию потенциала сотрудников женского пола.

Тем не менее, число женщин, занятых в секторе безопасности, по-прежнему остается значительно ниже, чем число мужчин<sup>7</sup>. Во многих странах, несмотря на рост числа женщин, поступающих на службу в полицию и вооруженные силы, по-прежнему сохраняются структурные условия, которые заставляют женщин увольняться. Часто женщины

\* См. данные, представленные в справочных пособиях «Гендер и безопасность» (части 2, 3, 4, 6 и 14).

несоразмерно широко представлены на низших должностях и в конце концов увольняются со службы из-за недостаточного использования их навыков, дискриминационного отношения и политики, сексуальных домогательств и трудностей совмещения службы с семейными обязанностями<sup>7</sup>. Рассмотрение этих проблем с точки зрения управления сектором безопасности подсказывает подходы, которые могут превратить внимание к вопросу об участии женщин, отличающее Повестку дня ЖМБ, в изменение институциональной культуры и практики, необходимое для достижения более широких целей, поставленных в Повестке.

Организационные ценности и культура, а также механизмы контроля и надзора, позволяющие обеспечить подотчетность персонала и институтов по вопросам соблюдения высоких стандартов личной и профессиональной этики, находятся в центре внимания РСБ и надлежащего управления сектором безопасности. Подход с точки зрения управления сектором безопасности к расширению участия женщин в этой сфере подчеркнет важность рассматриваемых ниже вопросов, связанных с осуществлением Повестки дня по вопросам ЖМБ.

**Вызов маскулинной институциональной культуре как возможность для расширения участия женщин и поощрения многообразия в целом.** Среди сотрудников институтов сектора безопасности преобладают мужчины; кроме того, эти институты символизируют и культивируют ограниченные представления о мужественности. Для удержания женщин на службе требуются шаги, направленные на выявление и трансформацию институциональных структур, практики и культуры, активным и пассивным образом способствующих дискриминации и маргинализации женщин. Это подразумевает коренное изменение мужской институциональной культуры, характерной для сектора безопасности. Помимо этого, достижение гендерного равенства в секторе безопасности неразрывно связано с более целостным подходом к поощрению формирования инклюзивной, недискриминационной и открытой многообразию институциональной культуры и практики. Такой подход важен не только для достижения баланса между мужчинами и женщинами в кадровом составе, но и для обеспечения многообразия среди сотрудников обоего пола с точки зрения этнической принадлежности, религии или убеждений, сексуальной ориентации и других факторов; это позволит кадровому составу институтов безопасности отражать многообразие общества в целом.

**Механизмы внутреннего контроля и подотчетности в секторе безопасности.** Укрепление механизмов внутреннего контроля в институтах сектора безопасности потенциально может содействовать предупреждению и преодолению предвзятости и дискриминации на гендерной почве, а также утверждению новых идеалов институциональной культуры. К этим механизмам относятся следующие:

- ◆ проверка анкеты и биографии потенциального сотрудника в целях выявления причастности к правонарушениям, связанным с насилием на гендерной почве;
- ◆ аттестация сотрудников, в рамках которой признаются и высоко ценятся конкретные навыки, которые женщины и различные другие группы общества могут принести в институты сектора безопасности; оценка руководителей в соответствии с тем, насколько хорошо они способствуют обеспечению инклюзивности;
- ◆ четкие правила и хорошо функционирующая система подачи и рассмотрения жалоб; механизмы сообщения об инцидентах и применения дисциплинарных мер в связи со случаями жестокого обращения, травли, притеснений или дискриминации по признаку пола, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения, а также на основании таких факторов, как раса, этническая и религиозная принадлежность, возраст и инвалидность;
- ◆ регулярный сбор и анализ статистических данных, касающихся многообразия кадрового состава, и оценка соответствующей политики, а также периодическое проведение гендерного аудита и оценки<sup>8</sup>.

Все эти процессы должны подлежать внешнему контролю и надзору, как описано ниже (в разделе, посвященном выполнению НПД ЖМБ).

Институциональные структуры, процессы и практика в области контроля и обеспечения подотчетности, основанные на принципах надлежащего управления сектором безопасности, могут способствовать преодолению разрыва между ситуацией с набором, удержанием на службе и продвижением женщин по карьерной лестнице и устойчивой институциональной трансформацией, которую предполагает Повестка дня по вопросам ЖМБ.

## Надзор в целях обеспечения институциональной и финансовой подотчетности в связи с осуществлением Повестки дня по вопросам ЖМБ

На данный момент НПД ЖМБ приняты более чем в 80 странах. Во многих из этих планов определены процессы и меры по осуществлению Повестки, однако лишь немногие содержат четкие показатели, сроки, распределение обязанностей и механизмы мониторинга и оценки, необходимые для обеспечения прозрачности и подотчетности в ходе реализации этих планов<sup>9</sup>. Из 79 НПД ЖМБ, утвержденных по состоянию на январь 2019 года, только в 34 (43%) содержатся конкретные положения о выделении бюджетных средств<sup>10</sup>. Помимо этого, механизмы обеспечения подотчетности в секторе безопасности и правосудия остаются по-прежнему неэффективными с точки зрения более конкретной цели Повестки дня по вопросам ЖМБ – покончить с безнаказанностью за совершение актов сексуального насилия и преступлений в отношении женщин.

Недостаточное обеспечение подотчетности наблюдается не только в области политики, касающейся Повестки или преступлений, связанных с сексуальным насилием: отсутствие подотчетности является широко распространенным явлением в ситуации, когда управление сектором безопасности находится на неудовлетворительном уровне. Таким образом, для преодоления этих препятствий на пути к осуществлению Повестки дня по вопросам ЖМБ требуются более широкие усилия в области формирования культуры подотчетности в секторе безопасности и правосудия и развития соответствующих знаний, навыков и механизмов.

Укрепление прозрачности и подотчетности в секторе безопасности и правосудия – одна из основных задач РСБ и надлежащего управления сектором безопасности. Меры по усилению подотчетности часто направлены на обеспечение наличия и доступности информации для целей общественного контроля, на внедрение механизмов аудита и создание надежной системы независимой проверки и надзора, в том числе со стороны парламента и гражданского общества, за деятельностью институтов сектора безопасности. Подотчетность означает, что люди несут ответственность за свои действия и за выполнение своих обязанностей. Это должно быть обеспечено повседневной управленческой практикой; при этом должны существовать механизмы, обеспечивающие применение санкций в связи с любыми должностными нарушениями или ненадлежащим использованием государственных ресурсов (в соответствующих случаях в рамках уголовного преследования).

Применение подхода с точки зрения управления сектором безопасности к укреплению подотчетности в связи с реализацией Повестки дня ЖМБ способствует осуществлению *внутреннего и внешнего надзора* за тем, как сектор безопасности и правосудия выполняет свои обязанности по осуществлению Повестки, в том числе при помощи механизмов мониторинга и сообщения об инцидентах. В рамках этого подхода большое значение (в контексте осуществления Повестки) приобретают структуры внутренней координации и контроля, а также внешний надзор, как это описано ниже.

**Структуры внутренней координации и контроля.** Очень большое значение имеет наличие механизма, объединяющего все основные государственные ведомства и, в идеальной ситуации, структуры гражданского общества, участвующие в выполнении НПД ЖМБ. Существует целый ряд возможных моделей координации<sup>11</sup>. Процесс координирования должен включать проведение регулярных совещаний, на которых представляются стандартизированные доклады о ходе решения задач, предусмотренных в НПД. Например, в Боснии и Герцеговине создан Координационный совет по выполнению НПД ЖМБ, обладающий четко определенным кругом полномочий. В состав Совета входят представители министерств и органов сектора безопасности, а также представитель гражданского общества. Координационный совет отвечает за мониторинг и оценку деятельности, связанной с выполнением НПД ЖМБ, и предоставляет ежегодный доклад о ходе выполнения НПД ЖМБ на рассмотрение в Парламентскую ассамблею<sup>12</sup>.

**Внешний надзор со стороны государственных органов.** Контролировать выполнение обязательств, касающихся гендерного равенства и осуществления Повестки дня по вопросам ЖМБ, в том числе НПД ЖМБ, официально поручено (или может быть поручено) ряду государственных органов. К их числу относятся парламентские комитеты, органы финансового надзора, институты омбудсмена и национальные правозащитные институты (НПИ). Они осуществляют «внешний надзор», поскольку находятся за пределами учреждений сектора безопасности и профильных министерств, непосредственно отвечающих за осуществление Повестки дня по вопросам ЖМБ.

Все более активную роль в контроле за выполнением НПД ЖМБ играют **парламенты**. Например, такую деятельность ведут 68% парламентов, входящих в Парламентскую ассамблею НАТО<sup>13</sup>. В Шри-Ланке парламентский комитет по государственным финансам провел публичные слушания по вопросу о ЖМБ, в ходе которых парламентарии задавали вопросы представителям министерств об их бюджетах и планах, касающихся обеспечения гендерного равенства, и о ходе осуществления Повестки<sup>14</sup>. Парламентским комитетам по вопросам безопасности и обороны тоже следует активно контролировать выполнение институтами сектора безопасности их обязательств, связанных с Повесткой.

Парламентский контроль и надзор за выполнением обязательств, связанных с Повесткой дня по вопросам ЖМБ, можно осуществлять путем проведения парламентских дебатов, заседаний и слушаний в комитетах, направления запросов должностным лицам правительства, а также публикации докладов. Подробные рекомендации на эту тему можно найти в пособие № 7 из серии справочных пособий «Гендер и реформирование сектора безопасности» под названием «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности».

В дополнение к парламентскому контролю за осуществлением Повестки дня по вопросам ЖМБ должен осуществляться аналогичный надзор со стороны **НПИ и институтов омбудсмана**. НПИ – это независимые органы, созданные в соответствии с конституционным или законодательным актом, финансируемые государством и непосредственно уполномоченные защищать и продвигать права человека (эти органы также известны как комитеты по правам человека или комиссии по равным возможностям). Все НПИ, в силу своего правозащитного мандата, уполномочены защищать и продвигать права женщин и гендерное равенство. Во многих странах созданы специализированные НПИ, занимающиеся проблемой дискриминации и вопросами равенства и/или прав женщин, – такие, как комиссия по обеспечению равных возможностей или управление комиссара по борьбе с дискриминацией по признаку пола. Институт омбудсмана – это официальный орган, возглавляемый омбудсменом (для обозначения этой должности могут использоваться другие названия – например, «народный защитник» или «защитник граждан»). Омбудсмен обычно назначается правительством или парламентом, но обладает значительной степенью независимости. Институты омбудсмана представляют интересы общества, изучая жалобы, касающиеся плохого управления или нарушения прав, и реагируя на них. В ряде стран созданы специальные институты омбудсмана для надзора за институтами сектора безопасности, включая полицию и вооруженные силы.

НПИ и институты омбудсмана располагают всеми возможностями для контроля за тем, как сектор безопасности и правосудия выполняет обязательства, связанные с Повесткой дня по вопросам ЖМБ. Как правило, эти институты имеют особые полномочия в отношении доступа к информации и могут принимать и рассматривать жалобы, проводить специальные расследования, консультироваться с организациями гражданского общества и издавать доклады и рекомендации<sup>15</sup>. Например, государственный защитник в Грузии издает ежегодный доклад о мониторинге в области выполнения НПД ЖМБ, в котором оценивается деятельность институтов, ответственных за выполнение плана, и влияние этой деятельности. В основу доклада за 2017 год были положены данные, полученные в ходе встреч с участниками фокус-групп из этих институтов, бесед в рамках фокус-групп с внутренне перемещенными женщинами и дискуссий с участием представителей неправительственных организаций, состоявшихся в Тбилиси<sup>16</sup>.

**Внешний надзор со стороны гражданского общества.** Если негосударственным органам предоставлены достаточные возможности в виде доступа к информации и политическому пространству, эти органы тоже могут способствовать разработке обязательств, касающихся гендерного равенства и Повестки дня по вопросам ЖМБ, и осуществлять независимый мониторинг выполнения таких обязательств институтами сектора безопасности и правосудия. Участие гражданского общества – организаций гражданского общества (ОГО), научно-исследовательских учреждений, аналитических центров и средств массовой информации – в демократическом надзоре за сектором безопасности и правосудия является важнейшим механизмом обеспечения прозрачности и подотчетности, которые составляют основу как надлежащего управления сектором безопасности, так и выполнения компонентов Повестки дня по вопросам ЖМБ, предусматривающих участие и защиту. Важно обеспечить участие в этой работе женских организаций, в том числе организаций, представляющих женщин-инвалидов, женщин-беженцев и мигрантов, цветных женщин; женщин, сталкивающихся с нетерпимостью и дискриминацией по причине своей религии или убеждений, и женщин, подвергающихся притеснениям или дискриминации из-за своей сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения; а также других организаций, которые представляют женщин, принадлежащих к меньшинствам<sup>17</sup>.

Во многих странах организации гражданского общества и научно-исследовательские организации, объединив свои усилия и экспертные знания, осуществляют наблюдение и надзор за выполнением обязательств, содержащихся в Повестке дня по вопросам ЖМБ. Например, сеть «1325 в Финляндии» (1325 Network Finland) – платформа, объединяющая 12 ОГО и исследовательских организаций, – принимала участие в разработке первого НПД ЖМБ Финляндии, а сейчас проводит независимый мониторинг его выполнения, организует общественные дискуссии и проводит обучение представителей других неправительственных субъектов<sup>18</sup>.

## Выводы

*«Реформа сектора безопасности играет важнейшую роль в поддержании мира. Субъекты сектора безопасности имеют в своем распоряжении множество мощных инструментов. И речь идет не только о пистолетах и наручниках: у них есть инструменты, которые позволяют стабилизировать общество, находящееся на грани конфликта».*

Из выступления Мирослава Лайчака, Председателя Генеральной Ассамблеи ООН, на совещании высокого уровня за круглым столом, посвященном вопросам реформирования сектора безопасности и поддержания мира, 23 апреля 2018 г. (М. Лайчак – Действующий председатель ОБСЕ 2019 года).

В Повестке дня и целях ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года отмечается, что необходимую основу для мира и безопасности составляют верховенство права, надлежащее управление и развитие. Надлежащее управление сектором безопасности, а также РСБ несомненно играют очень важную роль как факторы укрепления мира.

Таким образом, надлежащее управление сектором безопасности имеет решающее значение для осуществления Повестки дня по вопросам ЖМБ и для расширения участия и действенного влияния женщин, в том числе в области защиты женщин и девочек от сексуального и гендерно-обусловленного насилия и обеспечения полноценного и равноправного участия женщин в деятельности институтов сектора безопасности и правосудия и в процессах принятия решений. В связи с этим надлежащее управление играет очень важную роль в реализации таких целей, как предотвращение конфликтов и достижение прочного мира. По этой причине международному сообществу и разработчикам национальной политики следует использовать взаимоусиливающие подходы к осуществлению Повестки дня по вопросам ЖМБ и управлению сектором безопасности при разработке политики и стратегий, внедрении процедур и создании структур, а также при осуществлении мониторинга и надзора.

В данной концептуальной записке показано, каким образом соблюдение принципов и использование хорошей практики с точки зрения управления сектором безопасности позволяет найти новые подходы к достижению целей, поставленных в Повестке дня по вопросам ЖМБ. Уделяя особое внимание институциональным мандатам, ценностям и культуре, а также механизмам внутреннего и внешнего надзора и обеспечения подотчетности и рассматривая продвижение прав человека как нечто большее, чем физическая защита, можно добиться, чтобы усилия по осуществлению Повестки привели к более глубоким преобразованиям.

## Примечания

- 1 Security Sector Governance [Управление сектором безопасности], SSR Backgrounder Series. Geneva, DCAF, 2015.
- 2 Security Sector Governance [Управление сектором безопасности], SSR Backgrounder Series. Geneva, DCAF, 2015.
- 3 Примером глобальных и региональных исследований могут служить следующие издания: Предотвращение конфликтов, преобразование сектора правосудия, обеспечение мира: глобальное исследование по вопросам осуществления резолюции 1325 Совета Безопасности ООН, Нью-Йорк, «ООН-женщины», 2015; Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women [Индекс «Женщины, мир и безопасность» 2017-2018: достижение устойчивого мира благодаря обеспечению инклюзивности, правосудия и безопасности для женщин], Washington, DC, Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo, 2017; Davies S. E., True J., The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security [Оксфордский справочник по вопросам о женщинах, мире и безопасности], New York, Oxford University Press, 2019; Ормхауг К., Анализ национальных планов действий по выполнению Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, подготовленный ОБСЕ, Вена, Институт исследований проблем мира в Осло, 2014; Otonisakin F., Hendricks C., Okech A., The convergence and divergence of three pillars of influence in gender and security [Сходства и расхождения между тремя компонентами влияния в сфере гендера и безопасности], African Security Review, 2015, 24(4), pp. 1-14; Donadio M., Rial J., The Women, Peace and Security Agenda in the Year of Its Review: Integrating Resolution 1325 into the Military and Police [Повестка дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности в год проведения ее обзора: учет Резолюции 1325 в деятельности вооруженных сил и полиции], Buenos Aires, RESDAL/Latin America Security and Defence Network, 2015; Spectrum of Perspectives: Review and Analysis of UNSCR 1325 in Asia-Pacific Region [Спектр мнений: обзор и анализ РСБ ООН 1325 в Азиатско-Тихоокеанском регионе], New Delhi, WinG India, APWAPS, 2015.
- 4 См., например: Medie P. A., Kang A. J., Power, knowledge and the politics of gender in the global South [Власть, знания и политика в гендерной сфере в странах Юга], European Journal of Politics and Gender, 2018, 1(1), pp. 37-53; Hudson H., The power of mixed messages: Women, peace and security language in national action plans from Africa [Сила противоречивых сигналов: формулировки, касающиеся женщин и мира и безопасности, в национальных планах действий стран Африки], Africa Spectrum, V. 52, 2017; Reviving conflict prevention in 1325 [Возрождение предотвращения конфликтов в контексте Резолюции 1325], Submission to the Global Study on Women, Peace and Security, London, Saferworld, 2015; Shepherd L. J., Making war safe for women? National action plans and the militarisation of the Women, Peace and Security Agenda [Можно ли сделать войну безопасной для женщин? Национальные планы действий и милитаризация Повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности], International Political Science Review, 2016, 37(3), pp. 324-335.
- 5 См., например: Hudson V., Ballif-Spanvill B., Caprioli M., Emmett C. Sex and World Peace [Пол и глобальный мир], New York, Columbia University Press, 2012; Does gender equality lead to peace? Fact sheet building on the Global Study on 1325 [Ведет ли гендерное равенство к миру? Информационный бюллетень на основе глобального исследования по вопросам осуществления Резолюции 1325], веб-сайт Международной лиги женщин за мир и свободу.
- 6 Помимо этого, в Решении Совета министров ОБСЕ № 14/05 о роли женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении содержится призыв к государствам-участникам ОБСЕ принять активные меры к тому, чтобы широко информировать женщин и побуждать их подавать заявления на должности в сфере предотвращения конфликтов и постконфликтного восстановления, в частности, на должности уровня старшего руководства.
- 7 Например: Atkins S., Baseline Study Report: Women in the Armed Forces in the OSCE Region [Отчет о базовом исследовании: женщины в вооруженных силах в регионе ОБСЕ], Warsaw, OSCE, 2018; Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement [Набор и удержание на службе женщин: руководство по самооценке для правоохранительных органов], Los Angeles, CA, National Center for Women and Policing, 2001, p. 133; Brown J., Integrating women into policing: A comparative European perspective [Интеграция женщин в полицейскую деятельность: сравнительный обзор европейской практики], in: Pagon M. (ed.), Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West, Ljubljana, College of Police and Security Studies, 1996, pp. 627-633.
- 8 См.: Бастик М., Гендерная самооценка: пособие для полиции, вооруженных сил и сектора правосудия. Женева, ДКВС, 2011; Crompvoets S., Gender-Responsive Organizational Climate Assessment in Armed Forces [Оценка учета гендерного фактора в организационном климате в вооруженных силах], Geneva, DCAF, 2019.
- 9 «ООН-женщины», см. сноску 3 выше; Ормхауг К., см. сноску 3 выше, с. 14.
- 10 WILPF PeaceWomen website [Веб-сайт Международной лиги женщин за мир и свободу], Member States.
- 11 См.: Lippai Z., Young A. Creating National Action Plans: A Guide to Implementing Resolution 1325 [Разработка национальных планов действий: руководство по осуществлению Резолюции 1325]. Washington, DC, Inclusive Security, 2017.
- 12 Ramšak A. United Nations Security Council Resolution 1325: Women, Peace and Security in the Countries of Western Balkans and Slovenia [Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН: женщины и мир и безопасность в западнобалканских странах и Словении]. Ljubljana, Ekvilib Institute, 2015, p. 28.
- 13 Ferbach S., Reeves A. The Role of Parliaments in NATO Member Countries in Advancing the Women, Peace and Security Agenda: A Survey by the NATO Parliamentary Assembly [Роль парламентов государств-членов НАТО в содействии осуществлению Повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности: обзор, подготовленный Парламентской ассамблеей НАТО]. Geneva, DCAF, 2018.
- 14 How Parliaments can work with women to create peace [Как парламенты могут работать с женщинами в интересах мира], UNDP, 2011.
- 15 Дополнительные рекомендации см. в: Бастик М. Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов. Женева, ДКВС, ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 2014.
- 16 Public Defender of Georgia. Implementation of the National Action Plan on Women, Peace and Security – Monitoring Results. [Народный защитник Грузии, Выполнение национального плана действий по осуществлению повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности: результаты мониторинга]. Tbilisi, UN Women, 2017.
- 17 См.: Барнс К., Альбрехт П. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества. – Справочное пособие «Гендер и РСБ», часть 9. Женева, ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ, 2008.
- 18 Odanović G. The Role of CSOs in Monitoring and Evaluating National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325 [Роль ОГО в мониторинге и оценке национальных планов действий по выполнению РСБ ООН 1325]. Belgrade, BCSP, 2013, p. 6; Веб-сайт сети «1325 в Финляндии» (англ.).

**Авторы:** Марта Гиттони, Леа Леук, Меган Бастик.

**Благодарности**

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины» выражают благодарность Фэрли Чаппуис, Айко Холвикиви и Авино Океч за рецензирование предварительных вариантов данной концептуальной записки. Авторы также благодарят Грациеллу Павоне (БДИПЧ ОБСЕ), Брэда Орчарда («ООН-Женщины») и Лоррейн Серрано и Анну-Лену Шлуктер (ДКВС) за их вклад в подготовку этой публикации.

ДКВС выражает признательность Швейцарской Конфедерации и Министерству по вопросам международного развития Соединенного Королевства за помощь в издании настоящей концептуальной записки.

ISBN 978-83-66089-37-2

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», 2020

Использование, перевод и распространение данной публикации приветствуются. Убедительно просим при этом указывать ее в качестве источника и цитировать, не изменяя ее содержания.

Библиографическое описание: ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», Подход к вопросу о женщинах, мире и безопасности с точки зрения управления сектором безопасности (серия справочных пособий «Гендер и безопасность»), Женева, 2020.

Данная серия пособий опубликована при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Ее содержание необязательно отражает политику и позицию БДИПЧ ОБСЕ.