

# ГЕНДЕР И РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ

*Практические примеры*



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

# **ГЕНДЕР И РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ**

Практические примеры

Одри Ривс

## Редакционный совет:

заместитель директора Женевского Центра  
демократического контроля над вооруженными силами,  
доктор философии **Ф.Флури** (Швейцария)

исполняющий обязанности начальника  
Национального университета обороны Украины,  
доктор военных наук, профессор,  
генерал-лейтенант **Телелим В.М.** (Украина)

В предлагаемой Вашему вниманию монографии Одри Ривс, эксперт, который давно занимается вопросами гендера, исследует, каким образом гендерные вопросы учитываются и решаются при реформировании сектора безопасности в разных странах. Рассмотрены современные взгляды на реформирование институтов сектора безопасности с учетом гендерных подходов. Книга рассчитана на читателя, интересующегося гендерными аспектами международной и национальной безопасности, так как из большого объема информации в этом издании можно почерпнуть конкретные идеи и мысли.

*Одри Ривс, Гендер и реформирование сектора безопасности: Практические примеры (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2014).*

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

Оригинальное издание на английском языке, 2011

Русская версия, 2012

Исполнительный издатель: ООО Прокон, <http://procon.bg>

**ISBN 978-92-9222-139-3**

# **ГЕНДЕР И РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ**

Практические примеры

Одри Ривс

## Благодарности

Предлагаемый сборник был подготовлен Одри Ривс, на основе работы «Практические примеры», написанной Миган Бастик, Анной Данговой и Беатрис Моселло для тренингового ресурсного пакета и справочного пособия «Гендер и РСБ».

ДКВС выражает благодарность за поддержку Министерству иностранных дел Норвегии и Министерству обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии в подготовке тренингового ресурсного пакета «Гендер и РСБ».

## Тренинговый ресурсный пакет «Гендер и РСБ»

Тренинговый ресурсный пакет «Гендер и РСБ» является дополнением к справочному пособию «Гендер и РСБ» (ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН, 2008/2010). Экземпляры/копии справочного пособия «Гендер и РСБ» можно загрузить либо заказать, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

Ресурсный пакет «Гендер и РСБ» представляет собой серию практических материалов для проведения тренингов. Его задача – помочь тренерам внедрить гендерный подход в тренинги по проблемам РСБ, а также помочь в проведении эффективных гендерных тренингов в сфере РСБ.

В тренинговый ресурсный пакет «Гендер и РСБ» включено «Руководство по внедрению гендерного подхода в тренинги по проблемам РСБ», содержащее информацию о том, как освещать гендерные вопросы в ходе тренингового цикла по проблемам РСБ, а также практические задания, примеры и темы для обсуждения:

- Гендер и реформирование сектора безопасности
- Гендер и реформирование полицейских сил
- Гендер и военная реформа
- Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности
- Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества
- Гендер и формирование политики национальной безопасности
- Гендер и реформирование системы правосудия
- Гендер и пограничный контроль
- Гендер и реформирование пенитенциарной системы
- Гендер и анализ, мониторинг, итоговая оценка реформирования сектора безопасности

Тренинговый ресурсный пакет «Гендер и РСБ» можно найти в Интернете, режим доступа: [www.gssrtraining.ch](http://www.gssrtraining.ch) – как на английском, так и на французском языках. На веб-сайте предусмотрена функция интерактивного обмена опытом и мнениями для тренеров.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>vii</b>
<b>Гендер и реформирование сектора безопасности: ключевые понятия и их объяснение.....</b>	<b>1</b>
<b>Гендер и реформирование полиции .....</b>	<b>11</b>
КОСОВО: Меры по борьбе с торговлей людьми .....	12
ЛИБЕРИЯ: Программа привлечения женщин в национальную полицию Либерии .	14
НИКАРАГУА: Гендерные инициативы в национальной полиции.....	17
СЬЕРРА-ЛЕОНЕ: Группы помощи семьям .....	20
ВОСТОЧНЫЙ ТИМОР: Гендерные подходы к созданию национальной полиции Восточного Тимора .....	22
<b>Гендер и военная реформа .....</b>	<b>27</b>
ВЕНГРИЯ: Увеличение числа женщин, поступающих на службу и остающихся служить в вооруженных силах .....	28
ЛИБЕРИЯ: Разоружение, демобилизация и реинтеграция с учетом гендерного фактора.....	30
ЮЖНАЯ АФРИКА: Военная реформа с учетом гендерного фактора.....	34
СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО: Решение проблем сексуального насилия в вооруженных силах.....	37
<b>Гендер и реформирование системы правосудия .....</b>	<b>41</b>
ЦЕНТРАЛЬНОАФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА: Сотрудничество правительства и НПО в борьбе с обрезанием женщин.....	42
ИНДОНЕЗИЯ: Контроль и мониторинг гендерных вопросов в ходе реформирования системы правосудия .....	46
ПЕРУ: Гендерная оценка в системе правосудия.....	50
СОМАЛИ: Реформирование обычного права с целью приведения его в соответствие со стандартами защиты прав человека .....	52
<b>Гендер и реформирование пенитенциарной системы .....</b>	<b>57</b>
АФГАНИСТАН: Решение проблем женщин-заключенных.....	58
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: Улучшение условий содержания женщин-заключенных .....	64
ЮЖНАЯ АФРИКА: Решение проблемы ВИЧ/СПИД в тюрьмах.....	70

<b>Гендер и пограничный контроль .....</b>	<b>79</b>
КОСОВО: Гендерные тренинги для пограничников .....	80
ТАДЖИКИСТАН: Проект восстановления (дороги) Душанбе – границы Киргизии .....	83
ЗАПАДНАЯ АФРИКА: Гендерный подход к мониторингу границ .....	85
<b>Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности .....</b>	<b>89</b>
АФГАНИСТАН: Увеличение количества женщин в парламенте посредством введения квот .....	90
РУАНДА: Женщины-парламентарии и постконфликтное восстановление .....	91
ЮЖНАЯ АФРИКА: Формирование гендерного бюджета .....	95
<b>Гендер и формирование политики национальной безопасности .....</b>	<b>99</b>
АВСТРИЯ и КОТ-Д'ИВУАР: Выполнение резолюции СБ 1325 в рамках национального плана действий .....	99
ИЗРАИЛЬ: Закон об участии женщин в процессе принятия решений по вопросам безопасности .....	105
ЯМАЙКА: Политика национальной безопасности с учетом гендерного фактора и участия женщин .....	107
<b>Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества .....</b>	<b>111</b>
БРАЗИЛИЯ: Борьба организаций гражданского общества с вооруженным насилием .....	112
НЕПАЛ: Сотрудничество женских организаций гражданского общества с институтами сектора безопасности .....	113
СТРАНЫ БАССЕЙНА ТИХОГО ОКЕАНА: Участие женских организаций гражданского общества в диалоге по вопросам безопасности .....	115
СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО: Контроль гражданского общества над местами содержания под стражей .....	118
<b>Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности .....</b>	<b>125</b>
ЛИБЕРИЯ: Интеграция гендерного параметра в оценку постконфликтных потребностей .....	126
СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО, Министерство по международному развитию, африка: Оценка министерством программ по решению проблем гендерного равенства и ВИЧ/СПИД в сфере безопасности и правосудия .....	135
США: Самоанализ полиции по привлечению и удержанию женщин .....	137
АМР США В ТАНЗАНИИ: Гендерный аудит как инструмент повышения роли гендерного компонента при разработке программ .....	141

# ВВЕДЕНИЕ

## Предыстория

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) с 2003 года ведет работу по внедрению гендерного подхода в деятельность институтов сектора безопасности и реформированию сектора безопасности. В феврале 2008 года ДКВС совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), ОБСЕ, и Международным учебным и научно-исследовательским институтом по улучшению положения женщин (МУНИУЖ), ООН, издал справочное пособие «Гендер и РСБ». Это пособие разработано с целью предоставления практической помощи всем, кто занимается гендерными вопросами и РСБ; пособие включает серию материалов, рассматривающих тринадцать различных проблем РСБ, состоит из 24-х страничного «Справочного пособия» и 4-х страничных «Практических записок».

В ходе работы по подготовке справочного пособия стало понятно, что необходимы практические тренинговые материалы, раскрывающие гендерные проблемы в ходе РСБ. Этот подход обусловил создание тренингового ресурсного пакета и тренингового сайта «Гендер и реформирование сектора безопасности». Отмеченные тренинговые ресурсы предназначены для тренеров, преподавателей и всех, кто проводит тренинги по вопросам гендера и безопасности. Ресурсы включают в себя интерактивные упражнения для различных аудиторий, темы для обсуждения, общие рекомендации по проведению, дискуссионный онлайн форум и практические примеры.

## Практические примеры

Практические примеры являются конкретными иллюстрациями способов внедрения гендерного подхода в процессы безопасности и институты сектора безопасности всего мира. Они могут помочь политикам, тренерам и преподавателям лучше понять и продемонстрировать связь между гендером и РСБ.

Предлагаемые примеры были обобщены ДКВС на основе материалов общедоступных ресурсов, данных и отчетов. В некоторых случаях они были дополнены материалами, полученными от напрямую задействованных людей и организаций.

Эти примеры сгруппированы в девять базовых тем, каждую из которых предваряет короткое вступление:

- Гендер и реформирование полицейских сил
- Гендер и военная реформа
- Гендер и реформирование системы правосудия
- Гендер и реформирование пенитенциарной системы
- Гендер и пограничный контроль
- Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности
- Гендер и формирование политики национальной безопасности
- Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества
- Гендер и анализ, мониторинг, итоговая оценка реформирования сектора безопасности.

Так как некоторые из приведенных примеров относятся более чем к одной теме, в таблице на страницах 4–5 предоставлен ключ к определению темы каждого из них. В ней также обозначены примеры, относящиеся к таким сквозным вопросам, как насилие на гендерной почве, миротворчество, привлечение женщин к работе в секторе безопасности и удержание их на рабочих местах.

# Гендер и реформирование сектора безопасности: ключевые понятия и их объяснение

Общепризнанным является необходимость соответствия реформы сектора безопасности различным требованиям безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек. Внедрение гендерного подхода – ключевая позиция, обеспечивающая эффективность и подотчетность сектора безопасности; реализацию принципа «местной собственности» и легитимности процессов РСБ.

**Сектор безопасности** – широкий термин, применяемый для структур, институтов и персонала, отвечающих за управление, обеспечение и контроль над безопасностью в стране. Сектор безопасности включает вооруженные силы, полицию, разведку, пограничную и таможенную службы, учреждения системы правосудия и пенитенциарной службы, представителей нестатутарного, традиционного правосудия и служб безопасности, а также тех субъектов, в задачи которых входит управление процессом обеспечения безопасности и контроль над ним, – министров, парламентов, омбудсменов, комиссий по правам человека и организаций гражданского общества (ОГО).

**Реформа сектора безопасности** – процесс, задачей которого является обеспечение того, чтобы сотрудники систем правосудия и служб безопасности:

- предоставляли эффективные и результативные услуги по обеспечению безопасности и правосудия, которые отвечают потребностям людей;
- были подотчетны государству и народу;
- действовали в рамках демократических принципов, без дискриминации, уважая права человека и верховенство права.

**Гендер** – категория, определяющая роли и отношения, личностные качества, позиции, поведение и ценности, которые общество предписывает мужчинам и женщинам. «Гендер» – категория, определяющая социальные различия между мужчинами и женщинами, тогда как категория «пол» – биологические. Гендерные роли значительно разнятся как в пределах одной культуры, так и в различных культурах, они могут меняться со временем. Категория «гендер» относится не только к мужчинам и женщинам, но и к отношениям между ними.

***Применение гендерного подхода к институтам сектора безопасности и РСБ может улучшить ряд аспектов, к которым относятся:***

- *Результативность предоставления эффективной безопасности и юридических услуг.* У женщин, мужчин, девочек и мальчиков разные приоритеты и опыт с точки зрения безопасности. Принимая во внимание эти различия, в ходе реформирования сектора безопасности можно усилить способность институтов сектора безопасности по предотвращению и реагированию на насилие, связанное с гендерными ролями и его динамикой – домашнее насилие, сексуальные домогательства, торговля людьми, насилие по отношению к представителям сексуальных меньшинств. Это будет соответствовать требованиям общественной безопасности.
- *Представительство.* Репрезентативный институт сектора безопасности, который является зеркалом общества с точки зрения этнического состава, племенной принадлежности, религии, пола и языка, вызывает больше доверия и кажется более легитимным. Тем не менее, представительство мужчин в институтах сектора безопасности все еще является доминирующим. У женщин и мужчин равные права на участие в обеспечении безопасности, принятии решений и контроле. Увеличение числа женщин в институтах сектора безопасности желательно и необходимо; более того – оно целесообразно. Например, в миротворческих операциях женщины необходимы для проверки и отбора бывших боевиков-женщин, расширения сетей сбора разведывательной информации, проведения обысков женщин и оказания помощи жертвам сексуального насилия.
- *Уважение прав человека.* Сотрудники сектора безопасности, которые уважают права своих коллег и гражданских лиц, пользуются доверием общественности. Тем не менее, во многих странах сотрудники сектора безопасности замечены в сексуальных домогательствах и насилии, торговле людьми, принуждении к проституции и в домашнем насилии. Следовательно, меры по предотвращению и наказанию за нарушение прав человека должны быть предусмотрены в ходе РСБ. Такими механизмами могут служить и кодекс поведения, и политика относительно сексуальных домогательств, и механизмы независимого надзора и рассмотрения жалоб.
- *Принцип «местной собственности».* Участие женщин и женских организаций в процессе РСБ – важная часть эффективного участия стран-реципиентов. Женские организации гражданского общества и организации, занимающиеся гендерными вопросами, являются важными местными участниками, так как они оказывают помощь жертвам, налаживают связь с институтами сектора безопасности и ведут

работу по предупреждению проблем. У них часто есть информация о проблемах на местах, и они могут выступать в качестве связующего звена между общественностью и теми, кто разрабатывает политику безопасности.

- *Контроль и подотчетность сектора безопасности.* Равное участие мужчин и женщин в контролирующих органах, таких как парламент, институты омбудсмена, организации гражданского общества и система правосудия, вызывает доверие и улучшает ответную реакцию на проблемы, беспокоящие общество. Участие экспертов по вопросам гендера и женских организаций в работе контролирующих органов также очень важна в тех случаях, когда необходимо предотвратить или, в случае неудачи, наказать виновных в нарушении прав человека сотрудников сектора безопасности.
- ✓ Это введение, предваряющее практические записки «Гендер и реформирование сектора безопасности», в основу которых положены более обширные материалы Справочного пособия и издания «Гендер и реформирование сектора безопасности – памятная записка». Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).



**ССЫЛОЧНАЯ ТАБЛИЦА:  
РЕГИОНЫ И ТЕМЫ, ЗАТРОНУТЫЕ В ПРИМЕРАХ**

Регион	Примеры	Реформа полиции	Реформа обороны	Реформа системы правосудия	Пенитенциарная реформа	Пограничная служба	Парламентский контроль	Политика национальной безопасности	Контроль гражданского общества	Анализ, мониторинг и итоговая оценка	Насилие на гендерной почве	Поддержание мира	Привлечение и удержание женщин
Азиатско-Тихоокеанский регион	Афганистан: решение проблем женщин-заключенных			*	✓				*		*		
	Афганистан: увеличение количества женщин в парламенте через квоты						✓						
	Индонезия: контроль и мониторинг гендерных вопросов при реформировании системы правосудия			✓							*		
	Непал: сотрудничество женских организаций гражданского общества с институтами сектора безопасности	*	*						✓		*		
	Страны бассейна Тихого океана: участие женских организаций гражданского общества в диалоге по вопросам безопасности								✓				
	Таджикистан: проект восстановления дороги Душанбе – границы Киргизии						✓				*		
	Восточный Тимор: гендерные измерения создания Национальной полиции Восточного Тимора	✓									*	*	

Регион	Примеры	Реформа полиции	Реформа обороны	Реформа системы правосудия	Пенитенциарная реформа	Пограничная служба	Парламентский контроль	Политика национальной безопасности	Контроль гражданского общества	Анализ, мониторинг и итоговая оценка	Насилие на гендерной почве	Поддержание мира	Привлечение и удержание женщин	
Европа и Северная Америка	Австрия и Кот-д'Ивуар: выполнение Резолюции СБ 1325 в рамках Национального плана действий							✓	*	*				
	Косово: меры по борьбе с торговлей людьми	✓									*			
	Косово: гендерные тренинги для пограничников					✓					*			
	Венгрия: увеличение числа женщин, поступающих на службу и остающихся служить в вооруженных силах		✓										*	
	Российская Федерация: улучшение условий содержания женщин-заключенных			*	✓				*					
	Соединенное Королевство, Министерство по международному развитию, Африка: оценка Министерством программ по обеспечению гендерного равенства и ВИЧ/СПИД в сфере безопасности и правосудия	*	*	*							✓			
	АМР США в Танзании: гендерный аудит как инструмент повышения роли гендерного компонента при разра-										✓			

Регион	Примеры	Реформа полиции	Реформа обороны	Реформа системы правосудия	Пенитенциарная реформа	Пограничная служба	Парламентский контроль	Политика национальной безопасности	Контроль гражданского общества	Анализ, мониторинг и итоговая оценка	Насилие на гендерной почве	Поддержание мира	Привлечение и удержание женщин
	ботке программ												
	США: самоанализ полиции по привлечению и удержанию женщин	*							*	✓			*
	Соединенное Королевство: решение проблем сексуального насилия в вооруженных силах		✓								*		
	Соединенное Королевство: контроль гражданского общества над местами содержания под стражей	*		*	*				✓	*			
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Бразилия: борьба организаций гражданского общества с вооруженным насилием	*							✓		*		
	Ямайка: политика национальной безопасности сквозь призму гендерного фактора и участия женщин							✓	*		*		
	Никарагуа: гендерные инициативы в Национальной полиции	✓									*		
	Перу: гендерная оценка в системе правосудия			*						✓	*		
Северная Африка и Бл. Восток	Израиль: Закон об участии женщин в процессе принятия решений по вопросам безопасности							✓	*				*

Регион	Примеры	Реформа полиции	Реформа обороны	Реформа системы правосудия	Пенитенциарная реформа	Пограничная служба	Парламентский контроль	Политика национальной безопасности	Контроль гражданского общества	Анализ, мониторинг и итоговая оценка	Насилие на гендерной почве	Поддержание мира	Привлечение и удержание женщин
Регион к югу от Сахары	Центральноафриканская Республика: сотрудничество правительства и НПО в борьбе с обрезанием женщин			*					✓	*	*		
	Австрия и Кот-д'Ивуар: выполнение Резолюции СБ 1325 в рамках Национального плана действий							✓	*	*			
	Либерия: программа привлечения женщин в Национальную полицию Либерии	✓							*			*	*
	Либерия: интеграция гендерного параметра в оценку постконфликтных потребностей	*	*	*						✓	*	*	*
	Либерия: разоружение, демобилизация и реинтеграция с учетом гендерного фактора		✓						*		*	*	
	Руанда: женщины-парламентарии и постконфликтное восстановление							✓				*	
	Сьерра-Леоне: группы помощи семьям	✓										*	*
	Сомали: реформирование обычного права для приведения его в соответствие со стандартами защиты прав человека				✓					*		*	

Регион	Примеры	Реформа полиции	Реформа обороны	Реформа системы правосудия	Пенитенциарная реформа	Пограничная служба	Парламентский контроль	Политика национальной безопасности	Контроль гражданского общества	Анализ, мониторинг и итоговая оценка	Насилие на гендерной почве	Поддержание мира	Привлечение и удержание женщин
	Южная Африка: решение проблемы ВИЧ/СПИД в тюрьмах				✓				*	*	*		
	Южная Африка: формирование гендерно ориентированного бюджета						✓		*	*			
	Южная Африка: реформирование обороны с учетом гендерной проблематики		✓				*	*	*		*		*
	Западная Африка: гендерный подход к мониторингу границ					✓			*	*			

✓ – Главная тема рассматривается на примере

\* – Другие темы, рассмотренные



# Гендер и реформирование полиции

*Применение гендерного подхода в ходе реформирования полиции обеспечивает:*

## **Эффективность безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек.**

Так как полиция отвечает за поддержание общественного порядка и защиту людей, долг ее сотрудников – предпринимать шаги по предотвращению и реагированию на различные формы преступлений и опасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, девочки и мальчики. Это относится к насилию, связанному с гендерными ролями и его динамикой: групповому насилию, изнасилованиям, насилию над детьми и по отношению к представителям секс-меньшинств. Офицеры полиции должны получать соответствующую подготовку, чтобы предотвращать проявления насилия на гендерной почве, оказывать помощь жертвам, расследовать эти преступления и привлекать виновных к ответственности.

**Репрезентативность полиции.** Создание полиции, представляющей население, которому она должна служить, с точки зрения этнического состава, пола, религии, языка и племенной принадлежности повышает авторитетность, степень доверия и легитимность полиции в глазах общественности. Этот подход также повышает эффективность работы полиции благодаря большему спектру опыта, знаний и культур, что расширяет возможности поиска местных решений местных проблем.<sup>1</sup> Женщины часто привносят в деятельность полиции специфические умения – умение разрядить потенциально насильственную ситуацию, минимизировать применение силы, хорошие коммуникативные навыки, чем укрепляют полицию.<sup>2</sup> По всему миру в полиции мужчин значительно больше, чем женщин. Необходимы специальные инициативы, чтобы привлечь, удержать и продвигать по службе женщин.

**Не дискриминационная полиция, а защищающая права человека.** Искоренение дискриминации и нарушений прав человека сотрудниками полиции в отношении своих коллег и гражданских лиц поможет создать эффективную и продуктивную рабочую обстановку. Дискриминационное отношение со стороны сотрудников полиции может стать препятствием в обеспечении равных возможностей для работы в полиции. Во многих странах, по сообщениям женщин, полиция бесчувственна и не может адекватно расследовать престу-

---

<sup>1</sup> Министерство внутренних дел Соединенного Королевства, «Это работает ... Оперативный эффект от диверсификации персонала полиции» (2005), 4.

<sup>2</sup> K. Lonsway, et al., *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies* (National Center for Women & Policing, 2003).

пления на гендерной почве.<sup>3</sup> Политика с учетом гендерного фактора, протоколы и создание потенциала – все это может увеличить профессионализм и создать равные возможности в полиции для мужчин и женщин.

- ✓ Это введение, предваряющее практические записки «Гендер и реформирование сектора безопасности», в основу которых положены более обширные материалы Справочного пособия и издания «Гендер и реформирование сектора безопасности». Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## **КОСОВО: Меры по борьбе с торговлей людьми**

Торговля людьми и проституция расцвели в Косово после войны 1999 года. Женщины, преимущественно из стран бывшего советского блока – Молдовы, Румынии, Украины, Болгарии и России – силой или обманом принуждались к сексуальному рабству в публичных домах, которыми управляли различные организованные преступные группировки.<sup>4</sup> Присутствие международных миротворческих сил, так же как и другого международного персонала, способствовало росту торговли женщинами. Некоторые представители международного контингента были вовлечены в эту торговлю.<sup>5</sup>

Полиция Косово, которая была создана при поддержке ООН и ОБСЕ, характеризовалась высокой степенью гендерной чувствительности. Полиция Косово поставила себе задачу – привлечь на работу женщин и представителей национальных меньшинств. По состоянию на январь 2010 года женщины составляли 14,75 % сотрудников полиции Косово. В 2009 году там работали 75 женщин-сержантов, 27 женщин-лейтенантов, пять женщин-капитанов, четыре женщины-майора, две женщины-подполковника, две женщины-полковника и одна женщина-генеральный директор департамента.<sup>6</sup>

Вначале за борьбу с торговлей людьми отвечали НАТО и ООН, но постепенно эту функцию взяла на себя полиция Косово. Ее офицеры, прошедшие специальную подготовку у коллег по ООН, начали сбор разведывательной информации, расследования, рейды и операции по борьбе с торговлей людьми. В полиции Косово в 2004 году было создано подразделение по борьбе с тор-

---

<sup>3</sup> UNIFEM, *Not a Minute More: Ending Violence Against Women* (UNIFEM: New York, 2003), 46.

<sup>4</sup> UNIFEM, *No Safe Place: An Assessment of Violence Against Women in Kosovo* (Prishtina: 2000), [http://www.unifem.org/materials/item\\_detail.php?ProductID=74](http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=74).

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Личные письма представителей миссии ОБСЕ, 20 января 2010 года; Kosova Women's Network, *Monitoring Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 in Kosova*, Second Edition (Prishtina, Kosovo, 2009), [http://www.peacewomen.org/resources/Kosovo/KWNKosova1325\\_2009.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/Kosovo/KWNKosova1325_2009.pdf).

говлей людьми. Подразделение занималось предотвращением, защитой и привлечением к ответственности, его офицеры работали во всех шести региональных управлениях и штаб-квартирах. Подразделение по борьбе с торговлей людьми, совместно с подразделением по борьбе с домашним насилием, разработали превентивные механизмы борьбы с торговлей людьми и обеспечили приоритет этого направления в работе полиции и в политике.<sup>7</sup>

Специальные тренинги по ведению допросов, проведению расследований, защите жертв и свидетелей, подготовке дел для передачи их в прокуратуру организованы для сотрудников полиции Косово в Косовском Центре образования и развития в сфере общественной безопасности. На этих курсах используют сценарии и ролевые игры, чтобы обучить офицеров распознавать ситуации торговли людьми, приспосабливаться к изменяющимся обстоятельствам и оказывать помощь жертвам. Международная организация по миграции (МОМ) проводит курсы – «тренинг для тренеров» для полиции Косово и пограничников, а также помогла в создании проекта «Стандартная процедура по идентификации жертв торговли людьми».<sup>8</sup> Более того, подразделение полиции Косово по борьбе с торговлей людьми организовало тренинги по гендерным вопросам, включая торговлю людьми, для всех подразделений полиции.

Процедура относительно жертв торговли людьми такова: после того, как в поле зрения попадает подозрительное дело, полиция Косово немедленно информирует прокуратуру и, при первом удобном случае, допрашивает возможных жертву и свидетелей. Подразделение Министерства юстиции по вопросам помощи жертвам торговли людьми и Центр социального обеспечения Министерства труда также ставятся в известность. Эти две организации, совместно с Отделом по борьбе с торговлей людьми МОМ, а также различные местные НПО входят в состав «Рабочей группы по оказанию прямой помощи жертвам торговли людьми». Как только жертва выявлена, полиция Косово отправляет ее в заранее определенное убежище, где пострадавшие живут, их кормят, предоставляют медицинскую и, если необходимо, психологическую помощь. Подразделение по борьбе с торговлей людьми обеспечивает безопасность лиц при перевозке в суд и на лечение.

Полиция Косово разработала стратегию предупреждения, которая нацелена на предупреждение женщин из группы риска об обмане, мошенничестве и

---

<sup>7</sup> Sarah Maquire, "Implementation of Security Council Resolution 1325 in Kosovo – Lessons learned to inform EULEX Kosovo" (paper presented for UNIFEM Brussels, September 2008), [http://www.isis-europe.org/pdf/2008\\_artrel\\_213\\_esr41-gender-esdp-kosovo.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_213_esr41-gender-esdp-kosovo.pdf).

<sup>8</sup> OSCE Mission in Kosovo, "Background Report. Combating Trafficking in Kosovo," 5 June 2001, section 3.b, <http://www.osce.org/item/15736.html>.

других приемах, которые используются торговцами. В реализации этой программы принимает участие все больше местных женских организаций.

В 2007 году была оказана помощь 33 жертвам. В первом квартале 2008 года полиция Косово смогла закрыть 27 публичных домов, которые, как подозревалось, были связаны с торговлей людьми.<sup>9</sup>

Несмотря на эти успехи, в борьбе с торговлей людьми все еще есть проблемы:

- Большое количество инстанций препятствует быстрым действиям.
  - Не хватает необходимых для ведения расследований транспортных средств и убежищ.
  - Недостаток средств снижает эффективность операций полиции. Например, в барах, которые находятся под подозрением в причастности к торговле людьми, офицеры, работающие под прикрытием и покупающие кофе вместо алкоголя, сразу же «подсказывают» владельцам, что они офицеры полиции.<sup>10</sup>
- ✓ Важность применения гендерного подхода при реформировании полиции рассматривается в разделе 3 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
  - ✓ Процедура и инициативы по решению проблемы насилия на гендерной почве рассмотрены в подразделе 4.3 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
  - ✓ Создание специализированных подразделений полиции рассмотрено в подразделе 4.4 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
  - ✓ Проблемы интегрирования гендерного подхода в процесс реформирования полиции постконфликтных стран, включая миротворческие операции, рассмотрены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».

## **ЛИБЕРИЯ: Программа привлечения женщин в национальную полицию Либерии**

Перестройка Национальной полиции Либерии (НПЛ) началась в 2005 году, после завершения 14-летней разрушительной войны. Во время войны НПЛ совершала серьезные нарушения прав человека, и у нее была плохая репутация среди населения. Миссия ООН в Либерии разработала программу «про-

---

<sup>9</sup> Государственный департамент США, «Доклад о торговле людьми», июнь 2008.

<sup>10</sup> William G. O'Neill, "Kosovo. Field Notes" (prepared for UNIFEM, UNDP, DPKO, 21 November 2006), 8.

верки/увольнения», чтобы очистить НПЛ от наиболее жестоких сотрудников. Это привело к появлению в полиции новых людей. Кроме того, Миссия ООН впервые в истории миротворческих миссий разработала основы гендерной политики как элемент реформы и реструктуризации НПЛ.<sup>11</sup>

Миссия ООН установила двадцатипроцентную квоту для женщин в полиции и армии, а НПЛ разработала программу привлечения женщин. Проблемой стал недостаток образованных женщин-кандидатов. В ходе реализации программы было отобрано 150 женщин, которые должны были пройти обучение и получить диплом о высшем образовании. В свою очередь, эти женщины обещали поступить на службу и проработать в НПЛ определенное количество лет.<sup>12</sup> Такая «позитивная дискриминация» привела к увеличению числа женщин в полиции, не снизив уровень подготовки сотрудников.

Группы сотрудников НПЛ, в состав которых входят женщины-полицейские и представители Министерства по гендерным вопросам и развитию, периодически посещают рынки, церкви и школы, чтобы пригласить женщин на работу в НПЛ. Используя музыку, короткие выступления, раздавая наглядную агитацию – плакаты и футболки, они описывают функции, которые женщины могут выполнять в полиции. Эти рекрутинговые кампании должны развеять миф о том, что женщинам не хватает физических сил для выполнения работы полицейского, обращая внимание на то, что служба в полиции требует разнообразных способностей для службы обществу и оказания помощи гражданам. НПЛ также проводит регулярные «Общественные форумы» с лидерами общин каждого района, в ходе которых обсуждаются карьерные перспективы женщин-полицейских и раздаются анкеты для желающих.

Толчком для притока женщин в полицию Либерии стало размещение в 2007 году первого женского миротворческого контингента ООН, в составе которого было 103 женщины-полицейских из Индии. Через месяц после их прибытия НПЛ получила от женщин количество заявлений о приеме на работу в три раза больше обычного.<sup>13</sup>

Несмотря на отмеченные позитивные изменения, необходимо решить серьезные проблемы. Например:

---

<sup>11</sup> William G. O’Neill, “Field-notes: Liberia” (prepared for UNIFEM, UNDP, DPKO, 4 January 2007), 4.

<sup>12</sup> Офис советника по гендерным вопросам, *Gender Mainstreaming fact sheet*, режим доступа: [http://unmil.org/documents/Gender\\_Background\\_and\\_mainstreaming.pdf](http://unmil.org/documents/Gender_Background_and_mainstreaming.pdf); O’Neill, “Field-notes: Liberia”; См. также: UNMIL Press Release, “Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police,” 22 January 2007, <http://unmil.org/article.asp?id=1951>.

<sup>13</sup> J.M. Guéhenno, “Statement to the UN Security Council, Debate on Women, Peace and Security,” UN Document S/PV.5766, 23 October 2007, 5.

- Программа подготовки НПЛ, рассчитанная на 29 недель, предусматривает только четыре часа подготовки, связанной с гендерными вопросами. Следовательно, инструкторы могут лишь озвучить серьезные гендерные проблемы, но у них нет времени на их серьезное исследование.
- Так как у НПЛ значительные проблемы с ресурсами, материальная база полицейской академии крайне недостаточна. Курсанты живут в палатках, и у женщин не всегда есть отдельные спальни. Такие условия могут оттолкнуть женщин от поступления на службу в полицию.
- У офицеров нет машин, телефонов, компьютеров, элементарных наборов для проведения анализов при изнасилованиях и других криминалистических инструментов для расследования преступлений на сексуальной почве.

К успехам Либерии можно отнести:

- В апреле 2005 года в НПЛ был создан Отдел по защите женщин и детей, одной из задач которого стала подготовка офицеров в области расследования преступлений против женщин и детей. В течение трех лет подразделения Отдела были уже в столицах всех округов Либерии (всего в 15-ти городах).<sup>14</sup>
- 17 января 2009 года Академия НПЛ выпустила 150 женщин-полицейских, на 40 человек больше, чем в 2005 году. Количество женщин в НПЛ постоянно увеличивается, и в январе 2009 года количество женщин-офицеров в НПЛ составило 449 человек, или 12.6 % от общего числа сотрудников.<sup>15</sup>
- По состоянию на январь 2009 года более 2 887 из 3 800 офицеров НПЛ прошли подготовку по программам, где рассматривались следующие вопросы: защита женщин и детей, проведение уголовных расследований, расследование ДТП, стрелковая подготовка, связи с общественностью. Эти действия свидетельствуют об усилиях по созданию полиции, способной соответствовать запросам современного общества.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Benjamin de Carvalho and Niels Nagelhus Schia, "The Protection of Women and Children in Liberia," Policy Brief No.1 (Norwegian Institute of International Affairs, 2009), [http://www.nupi.no/publikasjoner/policy\\_briefs/policy\\_briefs](http://www.nupi.no/publikasjoner/policy_briefs/policy_briefs).

<sup>15</sup> African Press Organization, Liberia National Police graduate record number of women in revamped force, 20 January 2009, <http://appablog.wordpress.com/2009/01/20/liberia-national-police-graduate-record-number-of-women-in-revampedforce/>.

<sup>16</sup> Там же.

- ✓ Важность применения гендерного подхода при реформировании полиции обсуждается в разделе 3 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Гендерно чувствительные политика и практика привлечения на службу обсуждаются в подразделе 4.7 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Проблемы интегрирования гендера в реформу полиции постконфликтных стран рассмотрены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».

## **НИКАРАГУА: Гендерные инициативы в национальной полиции**

Женщины в силу различных причин неохотно обращаются в полицию по поводу сексуального насилия. Этот факт объясняется культурными традициями, которые ограничивают общение мужчин и женщин, социальных норм, запрещающих женщинам говорить о насилии в семье, и неспособностью полиции расследовать такие жалобы. Чтобы решить эту проблему, в некоторых странах были созданы отделения полиции для женщин. В этих отделениях, как правило, работают женщины-офицеры, прошедшие специальную подготовку, что способствует созданию комфортной обстановки для женщин, которые сообщают о нарушениях, придает им уверенности в том, что их обращение будут рассмотрены должным образом.<sup>17</sup>

В некоторых странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Никарагуа, Перу и Уругвай) отделения полиции для женщин стали популярным и успешным средством борьбы с насилием по отношению к женщинам.<sup>18</sup> Хотя типы отделений полиции для женщин различны и обслуживают разные сегменты населения, зависят от уголовного и другого законодательства каждой из стран, тем не менее, у них много общего: они занимаются вопросами домашнего, семейного, сексуального насилия по отношению к женщинам, мальчикам и девочкам. Цель отделений полиции для женщин:

- Защищать женщин от угроз их безопасности, включая исполнение охранных ордеров.

<sup>17</sup> Tara Denham, "Police Reform and Gender," in *Gender and SSR Toolkit* (Тара Денам, «Гендер и реформа полиции», Справочное пособие «Гендер и РСБ») (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008), 9, режим доступа: <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit>.

<sup>18</sup> Nadine Jubb and Wania Pasinato Izumino, "Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper" (paper prepared for the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27–29 March 2003), 1.

- Предоставлять доступ к правосудию.
- Предоставлять доступ к услугам, недоступным, в частности, для бедных.
- Привлекать внимание к гендерному аспекту безопасности.
- Собирать данные по расследуемым преступлениям.<sup>19</sup>

### **Становление отделений полиции для женщин в Никарагуа**

Первое *Comisarias de la Mujer y de la Ninez* (Отделение полиции для женщин и детей, или ПЖД) было создано в Никарагуа в 1993 году в ответ на требования со стороны женщин-полицейских и женских организаций. Аминта Гранера, которая тогда возглавляла Секретариат Национальной полиции Никарагуа, отметила, что за последние несколько лет количество изнасилований возросло, по отношению к другим видам преступлений, непропорционально. После участия в собраниях женского движения Никарагуа и посещения отделений полиции для женщин в Аргентине и Бразилии Гранера была твердо убеждена в необходимости использовать опыт создания ПЖД. В 1996 году эта структура стала официальным институтом полиции и была зафиксирована в новом Полицейском кодексе, хотя национальный офис ПЖД был создан, укомплектован и профинансирован только в 1999 году.<sup>20</sup>

Создание и становление ПЖД стало результатом совместных усилий Национальной полиции Никарагуа, Женского института Никарагуа, НПО «Объединение женщин против насилия», при поддержке международных и региональных доноров. Женский институт Никарагуа, являясь государственным институтом по вопросам гендерной политики, выполнял функции, необходимые для институализации ПЖД, – мониторинг на национальном уровне и разработка протоколов, определявших стандарты качества предоставляемых услуг.

К 2008 году в Никарагуа насчитывалось 32 отделения ПЖД: по одному в столице каждого департамента и региона, в каждом из двух районов Манагуа и

---

<sup>19</sup> Denham, “Police Reform and Gender,” 9.

<sup>20</sup> Nadine Jubb, “Gender, Funding, and the Social Order: Contradictions among the State, the Women’s Movement, and Donors regarding the Nicaragua Women’s and Children’s Police Stations” (paper prepared for the 2006 Congress of the Canadian Political Science Association, Toronto, 1–3 June 2006), режим доступа: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Jubb.pdf>; Nadine Jubb, “Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of The National Police in the Nicaraguan Women’s and Children’s Police Stations” (document presented at the XXIII Congress of the Latin American Study Association (LASA), Washington, DC, 6–8 September 2001).

еще в двух городах.<sup>21</sup> Полномочия ПЖД – расследовать случаи сексуального и домашнего насилия по отношению к взрослым женщинам, детям и подросткам. Сотрудничество с женскими НПО и другими негосударственными и правительственными организациями (например, организации по правам женщин и детей, медицинские учреждения, прокуратура) позволяет ПЖД сочетать полицейские функции с предоставлением медицинской, психологической, юридической и другой помощи, включая убежища. ПЖД предоставляет специализированную помощь на двух уровнях. С одной стороны, профессиональную помощь жертвам насилия, такую как доступ к правосудию и психолого-социальная помощь. С другой – исполнение разнообразной превентивной работы, такой как тренинги, посещения школ, организация поквартирных обходов и пополнение базы данных случаев домашнего и сексуального насилия. В ПЖД работают женщины-полицейские, которые прошли специальную подготовку, женщины врачи-криминалисты и социальные работники, которые оказывают дальнейшую помощь и передают дела в суд.<sup>22</sup>

### Привлечение внимания к проблеме насилия в семье

В сентябре 2006 года Комиссар полиции Гранера объявила о кампании «Не молчи», целью которой было обратить внимание общественности на проблему насилия в семье и помочь жертвам домашнего насилия осознать себя жертвами преступления, а также привлечь нарушителей к ответственности. При помощи полиции, организаций гражданского общества и учебных заведений в рамках кампании было проведено приблизительно 1 400 информационных и образовательных мероприятий, на которых женщин призывали не молчать о случаях насилия. 5 914 человек прошли подготовку по оказанию помощи жертвам. Из них 2 080 – в составе 60-ти групп студентов, учителей и офицеров полиции, которых сотрудники ПЖД обучали определять и расследовать случаи насилия. ПЖД также организовала 129 обсуждений этой темы, в которых приняло участие 4 500 человек. После этого значительно возросло количество зарегистрированных жалоб на гендерное и домашнее насилие.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Nadine Jubb, *et al.*, “Regional Mapping Study of Women’s Police Stations in Latin America” (Quito, Ecuador: International Development Research Centre (IDRC), 2008), режим доступа: [www.peacewomen.org/resources/SSR/MAPEO%20Regional-English.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/SSR/MAPEO%20Regional-English.pdf).

<sup>22</sup> Jubb, “Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of The National Police in the Nicaraguan Women’s and Children’s Police Stations”; Jubb, “Gender, Funding, and the Social Order: Contradictions among the State, the Women’s Movement, and Donors regarding the Nicaragua Women’s and Children’s Police Stations.”

<sup>23</sup> Jubb, “Regional Mapping Study of Women’s Police Stations in Latin America.”

## **Достижение гендерного равенства и полиция Никарагуа**

ПЖД была создана благодаря внутренней гендерно чувствительной реформе, проведенной по инициативе полиции Никарагуа в 1990 году. Стратегия достижения гендерного равенства стала частью идеологии службы по защите прав человека и обеспечению социальной справедливости. Гендерная стратегия – это сложный процесс, цель которого – достижение гендерного равенства в политике, планах и стратегии института. Ключевым фактором успеха Национальной полиции Никарагуа стало то, что высшее руководство полиции принимало непосредственное участие в осуществлении изменений наравне с женщинами-руководителями.<sup>24</sup>

С момента создания в 1979 году Национальной полиции Никарагуа женщины составляли значительную часть персонала. В 1980-е годы – 35 % сотрудников. В 2005 половину высших должностей в штаб-квартире Национальной полиции занимали женщины – 57 % комиссаров, 60 % помощников комиссара и 17 % капитанов.<sup>25</sup>

- ✓ Важность применения гендерного подхода при реформировании полиции обсуждается в разделе 3 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Отделения полиции/специализированные подразделения для женщин рассматриваются в подразделе 4.4 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».

## **СЬЕРРА-ЛЕОНЕ: Группы помощи семьям**

Насилие на гендерной и сексуальной почве (НГСП) использовалось как средство ведения войны некоторыми участниками 11-летнего гражданского конфликта в Сьерра-Леоне. По окончании конфликта оно стало основной социальной проблемой и проблемой безопасности. Группы помощи семьям (ГПС) были созданы в 2001 году, чтобы бороться с «чумой» НГСП.

ГПС являются частью Отдела уголовных расследований Полиции Сьерра-Леоне, их главная задача – расследовать, в первую очередь, случаи физического

---

<sup>24</sup> Carola Mittrany, “Women in Charge: Interview with Elizabeth Rodriguez Obando,” *Comunidad Segura*, released on 4 February 2008, <http://www.comunidadsegura.org/?q=en/node/38108>.

<sup>25</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), “Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Sixth periodic report of States parties: Nicaragua,” CEDAW/C/NIC/6, 5 July 2005, режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/409/10/PDF/N0540910.pdf?OpenElement>.

и сексуального насилия, а также жестокого обращения с детьми.<sup>26</sup> Для офицеров полиции была организована специальная подготовка по расследованию случаев домашнего и сексуального насилия. ГПС работают совместно с Министерством социального развития, по делам детей и равноправию полов (МСРДРП), проводят мониторинг случаев НГСП и насилия по отношению к детям и сотрудничают с рядом международных организаций по обеспечению безопасности.<sup>27</sup> ГПС организовали:

- курсы самообороны для пострадавших женщин;
- финансовую поддержку для бездомных женщин, подвергшихся насилию в семье;
- телефонную службу помощи для женщин;
- направления на лечение;
- кампании сочувствия и акции по привлечению внимания, чтобы женщины по всей стране не боялись сообщать о случаях НГСП.

ГПС организовали систему направления на лечение жертв НГСП – в Центры Радуги (Rainbow Centres) во Фритауне, Кенеме и Коиду. Там жертвы получают бесплатное лечение, а медицинское заключение пересылается компетентным сотрудникам ГПС для проведения полицейского расследования и дальнейших судебных действий. Кроме того, Центры Радуги предлагают психолого-социальные и юридические консультации.

ГПС ведут активную работу по привлечению внимания общественности к проблемам сексуального насилия, домашнего насилия, ВИЧ/СПИД, торговли людьми и обрезания у женщин. Офицеры ГПС посещают ежемесячные встречи местных комитетов по сотрудничеству с полицией, на которых представители местной общественности высказывают свое мнение о том, какую полицию они хотят видеть. Так как лидеры местных сообществ возглавляют комитеты, офицеры ГПС используют эту возможность для того, чтобы убедить этих влиятельных людей в необходимости донесения до всех членов общества идеи, что сексуальное и домашнее насилие являются преступлением, о котором необходимо сообщать в полицию.

К 2005 году в составе региональных подразделений полиции было 19 ГПС. Там работало 178 офицеров, из них – 71 женщина. 105 сотрудников (включая сотрудников полиции и социальных служб) прошли подготовку по организации информационной работы, вопросам прав человека, формированию навыков коммуникации и работы с общественностью, ведению документации,

<sup>26</sup> William G. O’Neill, “Field notes: Sierra Leone” (prepared for UNIFEM, UNDP, DPKO, 24 October 2006).

<sup>27</sup> UNFPA, *Gender-based Violence in Sierra Leone: A Case Study* (Geneva: UNFPA, 2005), [http://www.unfpa.org/women/docs/gbv\\_sierraleone.pdf](http://www.unfpa.org/women/docs/gbv_sierraleone.pdf).

организации совместных расследований преступлений на сексуальной почве. Хотя ГПС многие хвалят, все еще бывают случаи, когда офицеры неохотно вмешиваются в семейные конфликты, если не считают их серьезными, т.е. с нанесением ранений, тяжелых увечий и травм.<sup>28</sup>

Рассматривая процесс реформирования Полиции Сьерра-Леоне в широком контексте, к позитивным результатам интегрирования гендерного вопроса можно отнести:

- Принятие официальной системы квот для увеличения числа женщин-офицеров до 30 % личного состава. В 2006 году 1 141 женщина проходила службу в полиции, где насчитывался 8 881 сотрудник. Это составляло 16 %.<sup>29</sup>
  - Создание базы данных всех зарегистрированных преступлений, включая НГСП (хотя все еще сложно получить точные цифры по изнасилованиям и сексуальному насилию).
  - Подготовка более 9 000 офицеров полиции по основным направлениям работы полиции, включая права человека, общественную безопасность и гендерное насилие (при помощи проекта «Всеобщая общественная безопасность» Министерства международного развития Соединенного Королевства).
- ✓ Группы поддержки семьи и отделения полиции для женщин описаны на страницах 9-10 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Другие процедуры и инициативы по решению проблемы насилия на гендерной почве рассмотрены на страницах 8-9 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Применение гендерного подхода при реформировании полиции постконфликтных стран рассмотрено на страницах 16-18 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».

## **ВОСТОЧНЫЙ ТИМОР: Гендерные подходы к созданию национальной полиции Восточного Тимора**

Национальная полиция Восточного Тимора (НПВТ) – *The Policia Nacional de Timor-Leste* (PNTL) – была создана по решению ООН 10 августа 2001 года. Переходная администрация ООН в Восточном Тиморе (УНТАЕТ) изначально должна была «создать заслуживающую доверия профессиональную и непредубежденную полицию». УНТАЕТ сосредоточилась на подборе и подго-

---

<sup>28</sup> Там же, 9, 18; O'Neill, "Field notes."

<sup>29</sup> O'Neill, "Field notes," 2.

товке персонала.<sup>30</sup> По окончании мандата УНТАЕТ ООН расширила спектр реформ и включила вопросы управления персоналом, финансами, связей с общественностью и практическую подготовку в круг своих задач.

После кризиса 2006 года, в котором участвовали полиция и вооруженные силы, на Интегрированную миссию ООН в Восточном Тиморе (МООНВТ) была возложена ответственность за внутреннюю безопасность и «реформирование, реструктуризацию и перестройку НПВТ».<sup>31</sup> И только в мае 2009 года, когда улучшилась ситуация в области безопасности, МООНВТ и правительство Восточного Тимора согласились возложить ответственность за внутреннюю безопасность на НПВТ, постепенно, район за районом.

### Включение гендерного аспекта в становление НПВТ

С самого начала гендерный вопрос был на повестке дня в НПВТ. Одним из первых требований было, например, чтобы не менее 20 % поступающих на службу составляли женщины.<sup>32</sup> На раннем этапе как важнейшая была определена проблема насилия на гендерной почве. Статистика полиции ООН за декабрь 2001 года свидетельствует, что насилие на гендерной почве было одним из самых часто регистрируемых преступлений в Восточном Тиморе:

...только в декабре 2001 года 40 % всех зарегистрированных преступлений составляли преступления против женщин. Это случаи домашнего насилия, изнасилования, попытки изнасилования и сексуальное насилие, что сделало насилие по отношению к женщинам преступлением номер один среди зарегистрированных в этом месяце преступлений. CivPol далее констатирует: в предыдущем году было сообщено о 382 случаях домашнего насилия – это лишь вершина айсберга, так как считается, что это лишь 15% от общего числа таких преступлений.<sup>33</sup>

На начальном этапе становления НПВТ, УНТАЕТ разработала Стандарты процедур расследования случаев домашнего насилия и насилия на гендерной почве. Приоритетным направлением стало развитие у офицеров навыков общения с жертвами сексуального насилия.

<sup>30</sup> William G. O'Neill, *Police Reform and Human Rights* (New York: HURIST, 20 July 2004), 20.

<sup>31</sup> Y. Funaki, *The UN and Security Sector Reform in Timor-Leste: A Widening Credibility Gap* (New York: Centre on International Cooperation, 2009), 7–8.

<sup>32</sup> UNFPA, "Gender-based Violence in Timor-Leste. A Case Study" (paper prepared for UNFPA Consultative Meeting, UNFPA: Bucharest, Romania, 17–20 October 2005), 45, режим доступа: [http://www.unfpa.org/women/docs/gbv\\_timorleste.pdf](http://www.unfpa.org/women/docs/gbv_timorleste.pdf).

<sup>33</sup> УНТАЕТ, *Gender Equality Programme*, 3, цитата по: Henri Myrtilinen, "Poster Boys No More: Gender and Security Sector Reform in Timor-Leste," Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper No.31 (Geneva:DCAF, 2009), 19.

Учебная программа НПВТ рассчитана на три месяца (в Академии полиции), после нее – стажировка от трех до шести месяцев.<sup>34</sup> Агентства ООН, включая Фонд развития женщин ООН, Программу развития ООН и Комитет по гендерным вопросам Миссии ООН, и приглашенные тренеры проводят тренинги по правам человека, гендерным вопросам, правам детей и предотвращению насилия на гендерной почве.

УНТАЕТ в марте 2001 года организовало отдел слабо защищенных граждан (ОСГ), который сформировал сеть подразделений – по одному в каждом из 13 районов. ОСГ являются частью отдела уголовных расследований НПВТ и к их компетенции относятся изнасилования, попытки изнасилования, домашнее насилие (эмоциональное, словесное и физическое), насилие над детьми, невыполнение обязанностей по отношению к ребенку, пропавшие люди и сексуальное насилие. ОСГ – это попытка перевести преступления подобного рода из юрисдикции традиционного правосудия в систему формального правосудия. В ОСГ работают представители полиции ООН и НПВТ. Для выполнения специфических задач сотрудники ОСГ проходят дополнительный курс 17-дневной подготовки.<sup>35</sup> Были предприняты значительные усилия, чтобы включить в состав ОСГ женщин-офицеров для проведения опросов жертв, а также, чтобы женщины-офицеры полиции ООН оказывали помощь сотрудникам ОСГ. ОСГ также получает помощь от соответствующих гендерных подразделений Миссий ООН и других агентств ООН, осуществляет сотрудничество с женскими организациями Восточного Тимора и Ассоциацией «Мужчины против насилия».<sup>36</sup>

## **Проблемы**

Все еще существуют препятствия для повсеместного участия женщин в работе НПВТ. В ноябре 2009 года там работало 608 женщин-офицеров, что составляло 18 % от общего числа сотрудников. И хотя это сравнительно высокий процент, в организации все еще доминируют мужчины, особенно на руководящих должностях. Недавняя комиссия ООН по оценке прогресса установила, что недостаточные возможности карьерного роста для женщин являются основным препятствием для увеличения притока женщин в полицию. Женщины-офицеры жаловались на короткий декретный отпуск – три месяца (по сравнению с шестью месяцами в армии) – из-за этого им сложно сочетать воспитание детей и работу в полиции. Кроме того, случаи дискриминации и сексуальных домогательств не получили должного расследования. По ин-

---

<sup>34</sup> Judicial System Monitoring Programme, “Police Treatment of Women in Timor-Leste,” January 2005, 7–8.

<sup>35</sup> Там же, 7–8.

<sup>36</sup> Myrntinen, “Poster Boys No More: Gender and Security Sector Reform in Timor-Leste,” 26.

формации МООНВТ, сексуальные домогательства представляют собой серьезную проблему для многих женщин, работающих в районных отделениях, особенно для тех, кто является единственной женщиной среди коллег-мужчин.<sup>37</sup>

Хотя деятельность ОСГ и полезна, ее усложняют многочисленные ограничения и недостаточные технические и финансовые ресурсы. Кроме того, в самих ОСГ слишком много женщин (хотя во главе лишь трех из них стоят женщины), что подкрепляет представление о работе с гендерными проблемами как о той, которой должны заниматься исключительно женщины и, следовательно, она рассматривается мужчинами-офицерами как «непрестижная». Независимая оценка ОСГ показала необходимость дополнительного откомандирования в МООВТ полицейских с соответствующей подготовкой и опытом работы с преступлениями на гендерной почве.<sup>38</sup>

НПВТ все еще не разработана система регистрации преступлений на гендерной почве. В их статистических отчетах многие преступления, которые следует классифицировать как преступления на гендерной почве, отнесены к другим категориям – нападению, побоям и убийствам. Не существует централизованной базы данных для случаев насилия на гендерной почве, а потому при расследовании случаев насилия на гендерной почве редко используются малочисленная статистическая информация по сексуальным преступлениям и специальные методики.<sup>39</sup>

Несмотря на эти недостатки, НПВТ старается при содействии МООНВТ улучшить свои возможности по расследованию преступлений на гендерной почве – в том числе и при помощи тренингов. В 2008 году НПВТ и МООНВТ совместно провели специализированный курс «Подготовка тренера», нацеленный на расследования преступлений на гендерной почве.<sup>40</sup> В марте 2009 года в результате совместной инициативы МООНВТ, правительства Восточного Тимора и НПВТ были проведены консультации между НПВТ и представителями различных общественных групп. В консультациях приняли участие старейшины деревень, члены гражданского общества и жертвы преступлений на гендерной почве. Их задачей было информирование и улучшение работы правоохранителей.<sup>41</sup> Несмотря на то, что остается много проблем, эти при-

---

<sup>37</sup> Там же, 32.

<sup>38</sup> Там же, 26–27, 32.

<sup>39</sup> Там же, 20.

<sup>40</sup> UNMIT, *Gender Quarterly Report*, 5–8, приведено в: Myrntinen, “Poster Boys No More: Gender and Security Sector Reform in Timor-Leste,” 32.

<sup>41</sup> UNMIT Press Releases, “Female police officers work to end gender-based violence,” 20 March 2009, режим доступа: <http://unmit.unmissions.org/Default.aspx?tabid=214&ctl=Details&mid=627&Itemid=3230>.

меры усилий полиции по расследованию преступлений на гендерной почве вселяют надежду.

- ✓ Важность применения гендерного подхода в ходе реформирования полиции обсуждается в разделе 3 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Мероприятия по применению гендерного подхода в ходе реформирования полиции рассмотрены в разделе 4 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».
- ✓ Сложности применения гендерного подхода в ходе реформирования полиции постконфликтных стран рассмотрены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и реформа полиции».

# Гендер и военная реформа

*Применение гендерного подхода в ходе военной реформы означает ...*

**Реагировать на различные угрозы безопасности общества.** Военная реформа должна эффективно реагировать на нужды всех членов общества. Требования безопасности каждого человека различаются в зависимости от таких факторов, как пол, национальность, возраст, физические возможности, сексуальная ориентация, экономическое положение, гражданство и религия. Насилие на гендерной почве остается серьезной угрозой безопасности людей во всем мире, в том числе и для мужчин, которые могут стать жертвами массовых убийств по половому признаку, сексуального насилия и насилия, связанного с бандитскими группировками. Обеспечение безопасности женщин, мужчин, девочек и мальчиков как во время, так и после конфликта должно стать приоритетным направлением военной реформы любой страны.

**Соответствовать изменяющимся потребностям сектора обороны.** Вооруженные силы все чаще принимают участие в миротворческих миссиях и миссиях по восстановлению, что требует таких навыков, как коммуникация, координация и сотрудничество с гражданскими лицами. Обеспечение гендерного равенства при формировании контингентов и проведении операций позволят сектору обороны лучше выполнять задачи, вытекающие из его мандата. В частности, при помощи гендерных тренингов, применения кодекса поведения и специальных программ вооруженные силы могут повысить свой потенциал в предупреждении и реагировании на случаи сексуального насилия в условиях конфликта.<sup>1</sup>

**Создать представительные органы сектора безопасности и обороны.** Женщины недостаточно представлены в вооруженных силах, министерствах обороны и органах надзора над армией во всем мире. Даже там, где нет официальных барьеров, часто существует «карьерный потолок» для женщин. Полная интеграция женщин в вооруженные силы максимально увеличивает способность армии выполнять поставленные перед ней задачи, в том числе оборонные и миротворческие. Так, например, женский персонал вызывает больше доверия со стороны местных общин, что способствует достижению большего взаимопонимания.

**Усилить демократический, гражданский контроль над вооруженными силами.** Ключевым аспектом военной реформы является усиление граждан-

---

<sup>1</sup> UNIFEM & DPKO, *Addressing Conflict Related Sexual Violence – An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, 2010, режим доступа: [http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical\\_Inventory\\_of\\_Peacekeeping\\_Practice\\_online.pdf](http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical_Inventory_of_Peacekeeping_Practice_online.pdf).

ского контроля. Включение экспертов по гендерным вопросам и проблемам женщин в органы контроля над армией может помочь достижению соответствия политики и программ в сфере обороны определенным потребностям мужчин, женщин, мальчиков и девочек. Женские организации гражданского общества могут способствовать целостному пониманию безопасности в гражданском контроле.

- ✓ Это введение из *практических записок* «Гендер и реформирование сектора безопасности», которые основаны на более обширном справочном пособии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## **ВЕНГРИЯ: Увеличение числа женщин, поступающих на службу и остающихся служить в вооруженных силах**

Между 2005 и 2006 годами в Венгрии количество женщин в вооруженных силах возросло с 4.3 % до 17.56 %. В 2007 году Венгрия (вместе с Канадой) была на втором месте среди стран НАТО по участию женщин – 17.3 %.<sup>2</sup>

Поразительный успех Венгрии в привлечении, продвижении и использовании умений женщин стал результатом следующих специальных программ:

- Закон Венгрии «О военной службе» говорит о равных правах мужчин и женщин и гарантирует недискриминационное продвижение по службе, зависящее от профессиональных умений, опыта, результатов работы и выслуги. Должности, связанные с ведением боевых действий, стали открытыми для женщин с 1996 года, с тех пор женщины могут занимать любые должности в вооруженных силах. Критерии отбора на службу одинаковы для мужчин и для женщин.
- В 2003 году был создан Комитет женщин вооруженных сил Венгрии с целью обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин в вооруженных силах. Комитет занимается исследованиями, анализом и готовит рекомендации по вопросам политики, проводит встречи с женщинами-военнослужащими, чтобы изучить их опыт. На его основе готовятся отчеты о состоянии гендерного равенства, обозначаются проблемы и рекомендуются изменения. Члены Комитета назначаются руководством Министерства обороны и вооруженных сил

---

<sup>2</sup> Самый высокий процент участия женщин был у Латвии – 23%. Committee on Women in the NATO Forces, *Percentages of Female Soldiers in NATO Countries' Armed Forces: 2001–2006* (Brussels: NATO, 2006) [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) и [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/perc\\_fem\\_soldiers\\_2007.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers_2007.pdf).

Венгрии и являются представителями всего женского персонала, который проходит службу в организациях и подразделениях вооруженных сил Венгрии. В сотрудничестве с Комитетом была создана сеть женских координационных центров на уровне подразделений.

- Группа равных возможностей, состоящая из пяти человек, которые представляют средний командный состав, была основана в каждой службе. Команда подотчетна Начальнику Генерального штаба и должна предоставлять информацию и обмениваться предложениями с руководством и личным составом своих подразделений, принимать участие в конференциях с целью обмена информацией по вопросам гендерной интеграции, публиковать результаты работы через СМИ и гражданские организации.<sup>3</sup>

Женщины-военнослужащие интегрируются в вооруженные силы Венгрии: женщины работают и проходят подготовку вместе со своими коллегами-мужчинами, на них распространяются те же правила субординации, дисциплины и стандарты действий. Женщины-солдаты при поступлении на службу должны пройти ту же базовую комплексную подготовку, что и их коллеги-мужчины, хотя и с иными требованиями к физической подготовке. Женщинам-военнослужащим положен декретный отпуск. Претерпели изменения, с учетом гендерных факторов, программы подготовки военнослужащих накануне передислокации: в них были включены такие вопросы, как сексуальная эксплуатация и насилие, специфическая культурная информация о женщинах.

Поскольку интерес женщин Венгрии к поступлению на службу велик, в настоящее время нет необходимости разработки специальных программ привлечения женщин в армию.

- ✓ Необходимость создания более представительных институтов сектора безопасности рассмотрена на страницах 7-8 справочного пособия «Гендер и реформа сектора безопасности».
- ✓ Вопросы привлечения, удержания и продвижения женщин рассмотрены на страницах 13-14 справочного пособия «Гендер и реформа сектора обороны».

---

<sup>3</sup> Committee on Women in the NATO Forces, *Hungarian National Report for 2006* (Brussels: NATO, 2006), [http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian\\_report\\_2006.pdf](http://www.nato.int/ims/2006/win/pdf/hungarian_report_2006.pdf).

## **ЛИБЕРИЯ: Разоружение, демобилизация и реинтеграция с учетом гендерного фактора**

### **Выступления женщин за мир и разоружение**

После завершения гражданской войны в Либерии в 1993 году Совет безопасности поручил Миссии наблюдателей ООН, которая тогда работала в Либерии (МНООНЛ), наблюдать за выполнением сторонами условий перемирия, оказывать им помощь в расквартировании, разоружении и демобилизации боевиков. В период действия мандата МНООНЛ женские группы активно выступали за разоружение. Либерийская женская инициатива (ЛЖИ) в 1993 году организовала кампанию за разоружение групп боевиков до создания переходного правительства.<sup>4</sup> В марте 1994 года ЛЖИ и другие женские группы организовали марш и обратились с открытым письмом к Специальному представителю ООН с призывом начать разоружение до начала передачи власти переходному правительству. Женские группы также создали организацию «Фонды разоружения», которая собирала средства для покупки оружия у боевиков с целью его дальнейшего уничтожения.<sup>5</sup>

Нестабильность ситуации, слабое руководство и медленное развитие ввергли Либерию в новые беспорядки в 1997 году, и новые конфликты возникли между правительством Либерии, движением «Объединенные либерийцы за примирение и демократию» (ОЛПД) и «Движением за демократию в Либерии» (ДДЛ). Женщины и девушки принимали активное участие в боевых действиях, оказывали помощь боевикам; выступали в качестве миротворцев и политиков на каждом этапе вооруженного конфликта. Они присоединялись к вооруженным группировкам, иногда добровольно, а иногда и нет, чтобы выжить в тяжелых экономических условиях или потому что верили в то, за что боролись те или иные стороны конфликта. Считается, что женщины и дети составляли до 38 % либерийских боевиков, которых было от 38 до 53 тысяч. Все они в 2004 году должны были пройти через программу разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР).

В апреле 2003 года либерийские женщины начали кампанию «Массовые акции за мир», в которой принимали участие «женщины с рынков, из церквей, мечетей, гражданского общества, лагерей беженцев и правительства».<sup>6</sup> Они получили аудиенцию у Президента Чарльза Тейлора, и он разрешил им зачитать свое заявление. Когда группировки подписали всеобъемлющее мирное

---

<sup>4</sup> African Women and Peace Support Group, "Liberian Women Peacemakers: Fighting for the Right to be Seen, Heard and Counted," *Africa World Press* (New Jersey, 2004).

<sup>5</sup> UNIFEM, "Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration" (New York, October 2004).

<sup>6</sup> "Liberian Women Mass Action for Peace," *WIPNET Journal*, 12 December 2003.

соглашение в Гане 18 августа 2003 года, женщины перенесли свои «Массовые акции» в Аккру, «блокируя делегатов в зале и перекрывая своими телами входы», когда лидеры повстанцев угрожали покинуть зал.<sup>7</sup> В результате этих действий было получено право доступа на ключевые встречи. В результате Соглашения Аккры, которые вступили в силу 18 августа 2003 года, не только определяли условия выполнения программы РДР, но и включали положения о защите и содействии развитию прав женщин.<sup>8</sup>

### Процесс разоружения, демобилизации и реинтеграции

**Планирование гендерно чувствительной программы РДР:** Мировой банк, ООН и другие участники разработали «Ориентированную на результат концепцию перехода» (ОРКП), цель которой – способствовать выполнению целей Соглашений Аккры в вопросах политики и развития. ОРКП рассматривала РДР как приоритетное мероприятие, подчеркивая необходимость разоружения и демобилизации бывших боевиков, мужчин и женщин, детей и инвалидов. Задачей первого этапа ОРКП была демобилизация только 2 тысяч женщин. Тем не менее, наличие четко установленной цифры для заинтересованных лиц было явным шагом вперед по сравнению с предыдущими программами РДР, которые даже не рассматривали различные группы женщин-боевиков, сторонниц и иждивенок в качестве целевой группы.<sup>9</sup>

В сентябре 2003 года Совет безопасности принял Резолюцию 1509, которой создал Миссию ООН в Либерии (МООНЛ). Резолюцией перед МООНЛ была поставлена задача учитывать интересы женщин в работе на гендерную перспективу, в соответствии с Резолюцией ООН 1325 «О женщинах, мире и разоружении».<sup>10</sup> Резолюция 1509 требовала от МООНЛ разработать План действий по РДР, в котором уделялось бы «особое внимание потребностям детей-боевиков и женщин».<sup>11</sup> Так же, как и прогрессивность ОРКП в постановке гендерно чувствительных целей, мандат и масштаб задач МООНЛ означал прогресс по сравнению с другими миссиями – МООНЛ признавала необходи-

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> UNDP, “Strategic and Operational Framework of Reintegration Support of Ex-Combatants” (Monrovia, 20 April 2004).

<sup>9</sup> UNIFEM, “Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration.”

<sup>10</sup> Резолюция Совета безопасности 1509 (S/RES/2003/1509) «подтверждает важность гендерной перспективы в миротворческих операциях и постконфликтном построении мира в соответствии с резолюцией 1325 (2000)» и «напоминает о необходимости рассматривать насилие по отношению к женщинам и девочкам как орудие войны, и призывает МООНЛ, также как и либерийскую сторону, активно заниматься этими проблемами».

<sup>11</sup> Там же.

мость специальных служб и возможностей для женщин, девочек, мальчиков и мужчин в ходе реализации программы РДР.

**Фальстарт:** Несмотря на мандат МООНЛ и План действий по РДР, процесс РДР в Либерии начался с фальстарта. Более 12 тысяч боевиков пришли на демобилизацию в лагерь в Монровии, рассчитанный только на 1 тысячу человек. Лагерь не мог предоставить необходимые услуги такому количеству людей. МООНЛ буквально захлестнул поток людей, которые пришли, чтобы обменять свое оружие на 300 долларов США. МООНЛ не могла выплатить деньги всем.<sup>12</sup> И боевики, которые пришли, ожидая многого, не могли ни получить обещанные деньги, ни удовлетворить свои основные запросы. В результате вспыхнули бунты, и пострадало много мужчин и женщин-боевиков.

Первый этап РДР был официально приостановлен 17 декабря 2003 года, после того как было разоружено 12 664 боевика и собрано 8 686 единиц оружия.

**Поддержка РДР со стороны женских организаций гражданского общества:** Объединение женщин-миротворцев Либерии (ОЖМЛ) было призвано помочь МООНЛ справиться с хаосом в лагерях для боевиков. Женщины прибыли в лагерь, чтобы успокоить боевиков, предоставить им наиболее важные услуги, защитить несовершеннолетних боевиков. Члены и волонтеры ОЖМЛ, которые были преимущественно гражданскими лицами без необходимой подготовки и оборудования, обеспечивали функционирование лагеря, что в нормальных условиях было бы задачей вооруженного военного персонала.

Незадолго до приостановления программы РДР объединения либерийских женщин провели пресс-конференцию с целью обозначить те проблемы, с которыми они столкнулись в лагерях в ходе реализации РДР. ОЖМЛ вместе с ЛЖИ, Христианским сообществом, правительством Либерии и местными НПО действовали как движение «Обеспокоенные женщины Либерии», чтобы выявить недостатки, которые, по их мнению, привели к хаосу в лагерях. К этим недостаткам отнесены:

- непрозрачность способов донесения до боевиков информации о «пакете разоружения»;
- неадекватная система транспорта и снабжения, в частности малое количество машин и недостаточные возможности размещения;

---

<sup>12</sup> "Second Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia," 22 March 2004 (S/2004/229); and IRIN News, "Liberia: Former Fighters in Second Day of Riots, UNMIL Offers Initial Payment," 9 December 2003, [http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=38318&SelectRegion=West\\_Africa&SelectCountry=LIBERIA](http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=38318&SelectRegion=West_Africa&SelectCountry=LIBERIA).

- культурные и языковые барьеры между боевиками и миротворцами, возникшие в результате нелокализованности процесса РДР.<sup>13</sup>

Женские группы выразили готовность помочь, подчеркивая, что упомянутых выше проблем можно было бы избежать, если бы к процессу были привлечены подготовленные и знающие люди, в частности женщины.<sup>14</sup> В результате деятельности «Обеспокоенных женщин Либерии» либерийские женщины совместно с МООНЛ и Министерством по гендерным вопросам и вопросам развития разработали информационную кампанию, которая использовала печатные СМИ и радио, чтобы привлечь женщин и девочек к участию в программе РДР.<sup>15</sup>

**Перезагрузка процесса РДР:** официально программа РДР была возобновлена 15 апреля 2004 года.<sup>16</sup> В промежуточный период, частично в ходе решения проблем, выявленных «Обеспокоенными женщинами Либерии», МООНЛ разработала «План совместных операций», где были предусмотрены специфические процедуры и услуги, которые делали бы РДР доступной для женщин и девочек: отдельный транспорт, отдельные очереди для регистрации, отдельные медосмотр и места для приема пищи, сна и отдыха для бывших боевиков – мужчин и женщин. Кроме того, контроль репродуктивного здоровья и скрининг насилия на гендерной почве были определены как приоритетные задачи на период пребывания бывших боевиков в лагере.<sup>17</sup> Доступ к программе РДР не был связан с обладанием оружием: «Женщины, связанные с воюющими сторонами» также могли участвовать в программе. Имея в своем мандате задачу включения гендерного компонента во все аспекты своей деятельности, офис Советника по гендерным вопросам МООНЛ провел всестороннюю оценку возможностей реинтеграции мужчин и женщин и определил особые требования для участников – мужчин и женщин.

Несмотря на эти приготовления, агентство новостей IRIN (ООН) сообщало, что в первую неделю после возобновления программы среди разоруженных и демобилизованных 1 789 человек было только 130 женщин. Однако со вре-

<sup>13</sup> Nelson, Estella, “Women Identify Flaws in DRR Program, Want to Assist,” *The NEWS* (Monrovia), 12 December 2003, <http://allafrica.com/stories/printable/200312120184.html>.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> UN DPKO, *Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations: Progress Report* (New York: 2005), режим доступа: [http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Gender Mainstreaming Progress report.pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Gender%20Mainstreaming%20Progress%20report.pdf).

<sup>16</sup> “Second Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia”; and IRIN News, “Liberia: Former Fighters in Second Day of Riots, UNMIL Offers Initial Payment.”

<sup>17</sup> Office of the Deputy Special Representative of the Secretary -General, “Joint Operational Plan” (UNMIL, 15 April 2004).

менем все больше женщин приходили для разоружения и демобилизации.<sup>18</sup> К февралю 2005 года 22 370 женщин и 2 440 девочек (24 % всех участников программы РДР) были разоружены и демобилизованы. К концу 2006 года 13 223 женщины были «реинтегрированы», в основном в сельское хозяйство, формальное образование и профессиональное обучение.<sup>19</sup>

- ✓ Разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР) с учетом гендерного фактора рассмотрены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и реформа сектора обороны» и в подразделе 7.1 справочного пособия «Гендер и реформа сектора безопасности».

## **ЮЖНАЯ АФРИКА: Военная реформа с учетом гендерного фактора**

В 1994 году во время перехода к демократии Южная Африка начала серьезную реформу сектора безопасности. Учитывая сильный милитаризм, характерный для предыдущего режима апартеида, абсолютным приоритетом была реформа военной сферы. Африканский Национальный Конгресс (АНК) начал многосторонний процесс разработки новой концепции национальной безопасности Южной Африки. Процесс начался с создания проекта правительственного доклада по вопросам обороны, после чего был проведен анализ состояния, задачей которого стало выявление потребностей национальной обороны. В период между 1996 и 1998 годами советники министерства и члены Парламентского объединенного постоянного комитета по обороне, также как и представители научного мира и связанных с обороной НПО, создали Рабочую группу по анализу ситуации в системе национальной обороны, чтобы обсудить доктрину, состав вооруженных сил, систему материально-технического обеспечения, виды вооружения и техники, человеческие ресурсы.

Женщины принимали в этом процессе активное участие, требуя от правительства и военных структур открытости и прозрачности системы, привлечения гражданского общества. По настоянию женщин-парламентариев анализ состояния системы национальной обороны был проведен как общенациональная консультативная программа. Были предприняты шаги по обеспечению участия общественности, включая использование военных самолетов и автобусов для перевозки религиозных и общинных лидеров, активистов НПО и других представителей гражданского общества к месту проведения региональных встреч и семинаров. Используя местные ресурсы, такие, как школы,

---

<sup>18</sup> "Third Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia," 26 May 2004 (S/2003/430).

<sup>19</sup> UNMIL web-page, режим доступа: <http://www.unmil.org>.

Секретариат Министерства обороны организовал общественный диалог, в ходе которого каждый мог выразить свою обеспокоенность и внести предложения. Таким образом, были определены новые аспекты. Например, представители женщин сельских регионов обратили внимание на тяжелое положение общин, земли которых были отобраны для военных целей; на воздействии военных объектов на окружающую среду, а также на проблему сексуального насилия со стороны военных.<sup>20</sup>

Многосторонний процесс анализа состояния национальной системы обороны Южной Африки, который длился более двух лет, помог достижению национального согласия в вопросах обороны и появлению общественного доверия к новым структурам безопасности. Участие гражданского общества, особенно женских организаций и женщин-парламентариев, повлияло на создание гендерно чувствительных структур безопасности.

Особые усилия были предприняты по интеграции гендерной перспективы в сектор обороны. Назначение Нозизве Мадлалы-Рутледж на пост заместителя министра обороны с 1999 по 2004 годы явилось сигналом серьезности намерений правительства по обеспечению гендерного равенства в вооруженных силах. Совместные усилия по увеличению числа женщин на руководящих должностях и на всех уровнях системы обороны продолжают предприниматься, акцент делается на гендерном равенстве и представительстве женщин в структурах системы обороны. С этой целью в Министерстве обороны был разработан ряд механизмов, а именно:<sup>21</sup>

- *Гендерный координационный совет* в составе Главного директората по управлению трансформацией, задачами которого является:
  - мониторинг продвижения женщин и обеспечение их представительства;
  - привлечение внимания Министерства обороны к гендерным проблемам (например, сексуальному насилию, насилию на гендерной почве, гендерному равенству и формированию законодательства);
  - организация и координация гендерных тренингов;
  - мониторинг статистики Министерства обороны по вопросам гендерного представительства;

<sup>20</sup> Sanam Naraghi Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women* (Washington D.C.: Hunt Alternatives, 2004), 23–24.

<sup>21</sup> Больше информации можно найти на сайте Министерства обороны, режим доступа: <http://www.dod.mil.za>.

- поддержание связей с организациями гражданского общества и международными организациями.
- *Гендерный форум*: для реализации гендерной политики на более низких уровнях Министерства обороны и обеспечения гендерной подготовки персонала на всех уровнях.
- *Телефонная горячая линия*: информирование о случаях сексуального насилия и насилия на гендерной почве в вооруженных силах.
- *Программа гендерной чувствительности*: улучшение информированности и понимания гендерной политики всеми сотрудниками Министерства обороны.
- Инициатива «Женский стол мирных переговоров»: форум, в котором принимают участие более 100 женщин, представляющих все структуры вооруженных сил и организации гражданского общества. Они обсуждают и определяют общую мирную программу. Форум является также возможностью создать и укрепить партнерские взаимоотношения между военным и гражданским сообществами.<sup>22</sup>

Отмеченные гендерные механизмы оказали значительную помощь в реализации гендерно чувствительных программ и политики. Число женщин в вооруженных силах также возросло благодаря изменению в общественном восприятии роли женщин в армии. Журнал вооруженных сил *Soldier* тоже способствовал изменению стереотипа женщины в армии. Более того, возросшее количество женщин в секторе безопасности способствовало разработке и принятию законов, гарантирующих равную оплату за равный труд, право на одинаковые привилегии, а также выработке ориентированной на женщин и семью политики: разрешение на гибкий график работы для родителей, отпуск по уходу за ребенком для матери и отца. В 2006 году женщины составляли 23.8 % Сил Национальной обороны Южной Африки, в руководящих структурах Сил – 11.6 %. В Министерстве обороны работало 11 780 женщин (от общего количества 77 858 сотрудников) – 22.8 %.

- ✓ Гендер и военная реформа рассмотрены в справочном пособии «Гендер и реформа сектора обороны» и в справочном пособии «Гендер и реформа сектора безопасности».
- ✓ Процесс гендерно чувствительного анализа состояния системы обороны представлен на страницах 7-8 справочного пособия «Гендер и реформа сектора обороны».
- ✓ Политика и механизмы институциональной реформы сектора обороны рассмотрены на страницах 14-15 справочного пособия «Гендер и реформа

---

<sup>22</sup> Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector*, 27.

сектора обороны».

- ✓ Процесс применения гендерного подхода при реформировании сектора обороны постконфликтных стран описан на страницах 17-18 справочного пособия «Гендер и реформа сектора обороны».

## **СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО: Решение проблем сексуального насилия в вооруженных силах**

В 2004 году после нескольких резонансных случаев сексуального насилия и получения все возрастающего числа жалоб Комиссия по равным возможностям Соединенного Королевства (в настоящее время входит в состав Комиссии по вопросам равноправия и прав человека) начала официальное расследование случаев сексуального насилия по отношению к женщинам, проходящих службу в вооруженных силах. Расследование было приостановлено в июне 2005 года при условии, что вооруженные силы выполняют *Соглашение и План действий по предотвращению и эффективному расследованию случаев сексуального насилия в вооруженных силах*.<sup>23</sup>

Целью *Плана действий* было обеспечение принятия в разумные сроки Министерством обороны (при поддержке Комиссии по равным возможностям) практических и эффективных мер по предотвращению и эффективному расследованию случаев сексуального насилия в вооруженных силах. Это означало:

- создание такой рабочей обстановки, при которой сексуальное насилие стало бы неприемлемым;
- обеспечение условий, при которых сотрудники, пострадавшие от сексуального насилия, могли бы воспользоваться возможностью подать жалобу и были бы уверены в конфиденциальности ее рассмотрения;
- обеспечение таких условий, при которых любые компенсации и административные процедуры, связанные с насилием на сексуальной почве, были бы эффективным средством от сексуального насилия и защищали бы жертву от преследований в будущем;

---

<sup>23</sup> *Соглашение между Министерством обороны и Комиссией по равным возможностям относительно Плана действий по предотвращению и эффективному расследованию случаев сексуального насилия в Вооруженных силах* (2006), режим доступа: [www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod\\_eos\\_agreement.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/13856EA1-1D13-4872-A5EF-797D8EA3E025/0/mod_eos_agreement.pdf).

- обеспечение эффективных санкций по уменьшению и предотвращению случаев сексуального насилия.<sup>24</sup>

План действий был рассчитан на три этапа и на три года:

1. Диагностика и сбор данных.
2. Анализ Министерством обороны собранной информации и разработка программы работы Комиссии, включая предполагаемые результаты и цели.
3. Реализация и мониторинг.

Министерство обороны поставило задачу провести глубокое независимое исследование природы и динамики сексуального насилия в вооруженных силах в рамках первого этапа в 2005 году. Это было наиболее масштабное исследование подобного рода, проведенное в Соединенном Королевстве, его методика предполагала как количественную (обзор), так и качественную (фокус-группы) диагностику. Анкеты были разосланы всем 18 178 сотрудницам вооруженных сил, и ответы были получены от 9 384 (52 %). Было проведено 29 дискуссий в фокус-группах – 19 групп женщин-сотрудниц и 10 групп мужчин-сотрудников – и 9 индивидуальных бесед с женщинами-сотрудницами, пострадавшими от сексуального насилия.

Исследование показало, что широко распространенным во всех трех родах вооруженных сил было сексуализированное поведение (шутки, истории, язык и предметы). 99 % женщин-сотрудниц, ответивших на вопросы анкеты за предшествовавшие 12 месяцев, оказывались в ситуациях, в которых имело место сексуализированное поведение. Был отмечен высокий уровень толерантности к поведению подобного рода, но более половины респондентов считало его обидным. Количественная оценка со стороны мужчин показала, что имело место непонимание того, что их язык и поведение могут обижать и расстраивать женщин.

Две трети респондентов отметили, что сексуализированное поведение за предшествовавшие 12 месяцев было нацелено непосредственно в их адрес. Такое поведение включало недоброжелательные комментарии, вручение предметов откровенно сексуального характера, нежелательные прикосновения и сексуальные домогательства. 15 % респондентов заявили о своем «особенно неприятном» опыте. Большая часть из них – молодые женщины и женщины на низших должностях.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Комиссия по равным возможностям, пресс-релиз: *EOC and MOD Sign New Action Plan to Address Sexual Harassment in the Armed Forces*, 25 May 2006, режим доступа: <http://83.137.212.42/sitearchive/eoc/Defaultbdc1.html?page=18793>.

Более половины из тех, кто подал официальные жалобы, заявили, что это имело для них негативные последствия, а 64 % из них рассматривали возможность ухода из вооруженных сил. Респонденты приветствовали идею эффективной подготовки руководителей структурных подразделений по предотвращению и расследованию случаев сексуального насилия. И хотя руководители структурных подразделений рассматривались как ключевые фигуры в предотвращении и расследовании случаев сексуального насилия, были отмечены значимость советов и помощи вне системы служебных инстанций.

Проведя анализ, Министерство обороны составило план действий на третий этап, целью которого было «создание в вооруженных силах обстановки, в которой сексуальное насилие рассматривается как неприемлемое и предотвращается следующими действиями: руководители вооруженных сил понимают свою ответственность за предотвращение и расследование случаев сексуального насилия; обеспечивается активное, прозрачное и соответствующее рассмотрение каждой поданной жалобы; вводится постоянный мониторинг природы и масштабов насилия».<sup>26</sup> Для достижения этой цели были определены следующие меры:

- участие сотрудников всех уровней;
- привлечение внимания к проблеме сексуального насилия;
- пересмотр программ подготовки по вопросам равноправия и диверсификации;
- проведение экспертиз для установления приемлемого поведения;
- пересмотр процедур рассмотрения жалоб на насилие;
- поддержка жертв сексуального насилия;
- мониторинг карьер участников конфликта, связанного с сексуальным насилием;
- продолжение исследований по проблемам сексуального насилия;
- мониторинг официальных и неофициальных жалоб;
- санкции.

Был разработан график реализации плана, определены цели, способы оценки результатов и процесса мониторинга. Команда, возглавлявшая работу, действовала совместно с Рабочей группой, в состав которой входили представители всех родов войск. Ответственность за выполнение программы

---

<sup>26</sup> Agreement between the Ministry of Defence and the Equal Opportunities Commission on Preventing and Dealing Effectively with Sexual Harassment in the Armed Forces: Progress Report and Phase Three Action Plan (2005), режим доступа: [http://83.137.212.42/sitearchive/eoc/Docs/Actionplan\\_25\\_May\\_2006.doc?page=18801](http://83.137.212.42/sitearchive/eoc/Docs/Actionplan_25_May_2006.doc?page=18801).

была возложена на руководителей высшего звена – Министра обороны, Начальника штаба обороны, Начальников штабов Армии, флота и Королевских Военно-Воздушных сил.

В июне 2008 года Комиссия по равноправию и правам человека провела заключительный анализ действий Министерства обороны и вооруженных сил, чтобы оценить успешность реформ в рамках Соглашения и достижение поставленных целей. Анализ случаев сексуального насилия указал на позитивные изменения:

- 63 % респондентов считали, что процесс рассмотрения жалоб был непредвзятым;
- 98 % сотрудников считали, что противодействие насилию – долг каждого.

Комиссия пришла к выводу, что Министерство обороны предприняло серьезные усилия по оказанию официальной поддержки тем, кто хочет сообщить о случаях насилия, ввела эффективную и честную процедуру рассмотрения жалоб и четко дало понять, что терпеть насилие не будут. Тем не менее, Комиссия также отметила, что, несмотря на позитивные процессы, в вооруженных силах все еще остается проблема сексуального насилия, вызванная давней культурной традицией неприемлемого отношения к женщинам.

Хотя Комиссия завершила свое официальное расследование случаев сексуального насилия по отношению к женщинам в вооруженных силах, она намерена продолжить сотрудничество с Министерством обороны по проблемам культуры поведения. Комиссия и Министерство обороны также начнут новый партнерский проект по борьбе с издевательствами и неприемлемым поведением на расовой, сексуальной и религиозной, а также гендерной почве.<sup>27</sup>

- ✓ Меры по борьбе с сексуальным насилием рассмотрены на страницах 14–15 справочного пособия «Гендер и реформа сектора обороны» и страницах 8–11 справочного пособия «Гендер и реформа сектора безопасности».

---

<sup>27</sup> Equality and Human Rights Commission, “Commission Ends Investigation into Sexual Harassment in the Armed Forces and Begins Partnership on Culture Change as Problems Persist,” 5 July 2008, <http://www.equalityhumanrights.com/en/newsandcomment/Pages/Investigationintosexualharassmentinthearmedforcesends.aspx>.

# Гендер и реформирование системы правосудия

*Применение гендерного подхода в ходе реформирования системы правосудия означает ...*

**Реформу дискриминационного законодательства и защиту прав человека.** Во многих странах сохранились дискриминационные законы, особенно касающиеся прав на владение землей, вступление в наследство, вопросов насилия на гендерной почве, опеки над детьми и трудоустройства. Дискриминационное законодательство и нормативно-правовые акты необходимо реформировать в соответствии с международными законами о правах человека.

**Недискриминационное предоставление эффективных юридических услуг.** Стереотипы, дискриминационное отношение и процедурные барьеры не должны препятствовать предоставлению юридических услуг. Все сотрудники системы правосудия должны получать подготовку по гендерным вопросам, включая адекватное отношение к домашнему насилию и дискриминации на гендерной почве. Чтобы покончить с безнаказанностью за насилие на гендерной почве, сотрудников системы правосудия необходимо готовить на базе международного и национального законодательства по гендерным вопросам.

**Обеспечение равного доступа к правосудию.** Мужчины и женщины имеют право на равный доступ к правосудию, включая суды, переходные механизмы правосудия, системы традиционного или обычного права и систему альтернативного разрешения споров. Тем не менее, существует много препятствий для осуществления правосудия, особенно для женщин: незнание своих законных прав, недостаток средств, языковые барьеры, ограничения на свободу передвижения женщин и, в некоторых случаях, отсутствие независимого юридического статуса.

**Создание репрезентативного и легитимного сектора правосудия.** Чтобы сектор правосудия заслуживал доверия с точки зрения общественности, в процессе реформирования должны участвовать представители всех общественных групп, включая женщин, чьи проблемы должны быть разрешены. Принцип легитимности предполагает, что в системе правосудия должны быть представлены все группы населения. Тем не менее, женщины все еще недос-

точно представлены на большинстве уровней системы правосудия, включая судей и юристов.

- ✓ Представленный текст является введением к практическим запискам «Гендер и реформирование системы правосудия», которые основаны на более обширном справочном пособии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## **ЦЕНТРАЛЬНОАФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА: Сотрудничество правительства и НПО в борьбе с обрезанием женщин**

Конституция Центральноафриканской Республики (ЦАР) 1994 года гарантирует мужчинам и женщинам равные права во всех сферах жизни общества. Тем не менее, местные традиции, дискриминирующие женщин, все еще сильны, особенно среди сельского населения.

Обрезание женщин (ОЖ)<sup>1</sup> было запрещено национальным законодательством в 1966 году.<sup>2</sup> ОЖ карается «тюремным заключением на срок от одного месяца и одного дня до двух лет и штрафом от 5 501 до 100 000 франков или любым из этих наказаний».<sup>3</sup> Тем не менее, демографические и медицинские обследования 5 884 женщин и девочек в возрасте от 15 до 49 лет, проведенные в 1994–1995 годах, показали, что 43.4 % их них прошли через ОЖ. Показатель распространения колебался от 40 % в городах до 46 % в сельских районах, различия между регионами составляли от 14 до 91 %, что отражало различия в применении ОЖ различными этническими группами. У народно-

---

<sup>1</sup> Обрезание женщин (ОЖ), известное также как женское обрезание, или клиторэктомия, определены Всемирной организацией здравоохранения как «любые процедуры по частичному либо полному удалению женских внешних гениталий или другое повреждение женских половых органов с культурными, религиозными либо другими нетерапевтическими целями». См. World Health Organization, *New Study Shows Female Genital Mutilation Exposes Women And Babies To Significant Risk At Childbirth*, Press release, 2 June 2006, режим доступа: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2006/pr30/en/index.html> (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>2</sup> US Department of State, “Prevalence of the Practice of Female Genital Mutilation (FGM); Laws Prohibiting FGM and their Enforcement; Recommendations on How to Best Work to Eliminate FGM,” 20, режим доступа: [www.state.gov/documents/organization/9424.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/9424.pdf) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>3</sup> 5 501 до 100 000 франков Африканского финансового сообщества соответствует примерно от 8 до 152 евро. Anika Rahman and Nahid Toubia, *Female Genital Mutilation: A Guide to Laws and Policies Worldwide* (London: Zed Books in assoc. with CRLP and Rainbo, 2001).

стей банда и манджиа, к примеру, показатель ОЖ превышал 70 %, тогда как у гбая, хауса и сара мене половины населения практикуют ОЖ, а среди якомосанго, мбоум и занде-нзакара показатель ОЖ составлял менее 5 %.<sup>4</sup>

В ходе демографических и медицинских обследований выяснилось, что 27 % женщин и девочек страдали от побочных эффектов обрезания: у 65 % наблюдались кровотечения, 40 % жаловались на боли, 17 % указали, что у них была лихорадка.<sup>5</sup> Однако обследования не фиксировали количество женщин и девочек, получивших вследствие ОЖ хронические заболевания или умерших. Всемирная организация здравоохранения сообщает, что ОЖ приводит, среди прочего, к серьезным кровотечениям и проблемам с мочеиспусканием, потенциальным проблемам при родах, смерти новорожденных и бесплодию.<sup>6</sup> Более того, так как условия, в которых проводятся подобные процедуры, являются антисанитарными (не говоря о том, что они проводятся без анестезии), у многих девушек возникают серьезные инфекции, которые, если их не лечить, могут оказаться смертельными.

С середины 1990-х годов правительство и гражданское общество ЦАР активно сотрудничают в вопросе прекращения ОЖ. Данные свидетельствуют о том, что эти действия успешны. В 2000 году, всего через 5 лет после демографического и медицинского обследования, исследования правительства показали, что процент ОЖ снизился до 36%.<sup>7</sup> Более поздняя статистика ЮНИСЕФ свидетельствует о еще большем снижении: между 2002 и 2007 годами ОЖ среди девочек и женщин в возрасте от 15 до 49 лет составляло 26 %. Процент девочек и женщин в возрасте от 15 до 49 лет, у которых хотя бы одна дочь прошла через ОЖ, составлял 7%.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Robert Ndamobissi, Gora Mboub, and Edwige Opportune Nguélébé, *République Centrafricaine: Enquete Démographique et de Santé 1994-95* (Bangui and Calverton MD: Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, Division des Statistiques et des Etudes Economiques, Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération Internationale and Macro International Inc., December 1995), 11, 201, режим доступа: [http://www.measuredhs.com/pubs/pub\\_details.cfm?ID=108&ctry\\_id=5&SrchTp=ctry&flag=sur&cn=CAR](http://www.measuredhs.com/pubs/pub_details.cfm?ID=108&ctry_id=5&SrchTp=ctry&flag=sur&cn=CAR) (по состоянию на 9 августа 2009 года).

<sup>5</sup> Там же, 16.

<sup>6</sup> WHO, "Key Facts on Female Genital Mutilation," WHO Media Centre, [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/index.html](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/index.html) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>7</sup> UN Human Rights Committee, Eighty-Seventh Session, Replies to Questions, "List of issues to be taken up in connection with the consideration of the second periodic report of the Central African Republic," CCPR/C/CAF/Q/2/Add.1, 23 June 2006, 4, режим доступа: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/428/19/PDF/G0642819.pdf?OpenElement> (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>8</sup> UNICEF, "Central Africa Republic: Statistics" (UNICEF, February 2004), режим доступа: [http://www.unicef.org/infobycountry/car\\_statistics.html#59](http://www.unicef.org/infobycountry/car_statistics.html#59) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

Стратегия правительства по борьбе с ОЖ предусматривала сбор и оценку информации, создание структур и разработку плана действий. С 1996 года в демографические и медицинские обследования на национальном уровне включены вопросы, касающиеся ОЖ, чтобы лучше понять это явление и помочь правительству определить эффективные шаги борьбы с ним.<sup>9</sup> Правительство совместно с ЮНИСЕФ провело три мультииндикаторных исследования (в 1994, 2000 и 2006 годах) с целью получения более четкой картины результатов своей борьбы с ОЖ.<sup>10</sup> В 1996 году правительство создало Национальный комитет по борьбе с традиционными практиками, наносящими вред здоровью женщин. В 1999 году была принята национальная политика по улучшению положения женщин, что обусловило создание «Плана действий по борьбе с вредными практиками и насилием по отношению к женщинам и девочкам».<sup>11</sup> Этот план в дальнейшем дополнялся, а в 2007 году был принят новый четырехлетний «План действий по борьбе с вредными практиками, насилием на гендерной почве и сексуальным насилием, включая обрезание».<sup>12</sup>

Основной проблемой было изменить отношение общества. Главным препятствием для прекращения ОЖ являлась идентификация его как очень важного ритуала, символизирующего переход от ребенка к женщине, который придает женщине культурный и социальный статус. Если девочка или женщина не проходит процедуру ОЖ, возможно применение социальных санкций:

---

<sup>9</sup> Karungari Kiragu, « La mutilation génitale des femmes : Un problème de santé publique », Population Reports, *Répondre aux besoins des jeunes adultes XXIII*, no. 41, Serie J (Octobre 1995), <http://www.infoforhealth.org/pr/prf/fj41/fj41fgm4.shtml> (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>10</sup> UN Human Rights Committee, Eighty-Seventh Session, Replies to Questions, “List of issues to be taken up,” 4. See also: République Centrafricaine, Ministère de l’Economie, du Plan et de la Coopération Internationale, Institut Centrafricain des Statistiques, et des Etudes Economiques et Sociales, *Suivi de la Situation des Enfants et des Femmes : Résultats de l’enquête à indicateurs multiples couplée avec la sérologie VIH et anémie en RCA 2006, Rapport Préliminaire* (Bangui: Ministère de l’Economie, du Plan et de la Coopération Internationale, Institut Centrafricain des Statistiques, et des Etudes Economiques et Sociales, Novembre 2007), [http://www.childinfo.org/files/MICS3\\_CAR\\_PreliminaryReport\\_2006\\_Fr.pdf](http://www.childinfo.org/files/MICS3_CAR_PreliminaryReport_2006_Fr.pdf) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>11</sup> UN Human Rights Council, Fifth Session, Working Group on the Universal Periodic Review, *Universal Periodic Review: Central African Republic*, Highlights, 4 May 2009, режим доступа: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights4May2009.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights4May2009.aspx) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>12</sup> UN Human Rights Council, Fifth Session, Working Group on the Universal Periodic Review, *National Report submitted in accordance with Paragraph 15(A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Central African Republic*, A/HRC/ WG.6/5/CAF/1, 23 February 2009, режим доступа: [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CF/A\\_HRC\\_WG6\\_5\\_CAF\\_1\\_E.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CF/A_HRC_WG6_5_CAF_1_E.pdf) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

другие девочки больше не будут с ней общаться, ее будут обзывать обидными кличками, у нее не будет возможности получить статус и положение, которое могут получить «взрослые» женщины общины. Традиционно, в общинах, практикующих ОЖ, ни один мужчина не захочет жениться на девушке, не прошедшей эту процедуру.<sup>13</sup>

Правительство, совместно с женскими НПО и организациями по защите прав человека, организовало ряд кампаний, чтобы изменить отношение к ОЖ в сельских регионах. Одна из таких НПО – Межафриканский комитет традиционных практик (МКТП). Он действует в 28 странах Африки. МКТП был создан в 1984 году группой сенегальских женщин, которые хотели привлечь внимание к опасностям ОЖ и начали оказывать давление на политиков, требуя принятия конкретных мер для выполнения соответствующих законов. Мероприятия МКТП:

- организация встреч и обходов жилищ с целью привлечь внимание и разъяснить вред ОЖ;
- подготовка законодателей, медиков, работа с молодежью, религиозными и общественными лидерами;
- информирование соответствующих органов о случаях ОЖ;
- проведение исследований относительно отношения представителей разных поколений к ОЖ; изучение трендов, отношений и практик, связанных с ОЖ.

МКТП особое внимание уделяет привлечению к участию в своих мероприятиях мужчин и мальчиков, надеясь таким образом изменить отношение и совершить прорыв в области искоренения негативных культурных практик.

В ЦАР в 2008 году МКТП организовал следующие мероприятия:

- Семинар для 48 правоведов, включая мировых судей, юристов, маршалов, офицеров полиции и специалистов по правам человека как из провинций, так и из Бангуи. На церемонии открытия присутствовали сотрудники Министерства по делам семьи и социальной политики, Министерства здравоохранения и Министерства юстиции. Участники обсудили тяжелые последствия некоторых традиционных практик и разработали рекомендации для создания плана действий правительства.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> IRIN News, "Africa: When culture harms the girls – the globalisation of female genital mutilation," *IRIN News*, March 2005, режим доступа: <http://www.irinnews.org/IndepthMain.aspx?IndepthId=15&ReportId=62462> (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>14</sup> Inter-African Committee on Traditional Practices, *Annual Report 2008* (Dakar: IACTP, 2008), 15, режим доступа: [www.iac-ciaf.com/Reports/IAC Annual report 2008.pdf](http://www.iac-ciaf.com/Reports/IAC%20Annual%20report%202008.pdf) (по состоянию на 6 августа 2009 года).

- Тренинг для 16 женщин – представительниц НПО по вопросам негативных последствий ОЖ и соответствующему международному и национальному законодательству. Участницы совместно работали над стратегией упреждения случаев ОЖ. Впоследствии эти 16 женщин проведут тренинги для 168 женщин в 6 рабочих группах, обеспечивая их необходимыми знаниями и инструментами для дальнейшего просвещения сообществ.<sup>15</sup>

Несмотря на очевидные достижения кампании по привлечению внимания к негативным последствиям ОЖ, необходима дальнейшая работа. В 2006 году Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций призвал ЦАР принять меры по криминализации ОЖ и контролю над тем, чтобы нарушители были привлечены к ответственности.<sup>16</sup> По словам Маргуериты Рамадан, президента МКТП в ЦАР, «радио и телевидение, газетные статьи и общественные мероприятия – все это помогает привлечь внимание к этой пагубной практике ... Для полного искоренения ОЖ необходимо, чтобы власти были на нашей стороне, наблюдая за соблюдением законов».<sup>17</sup>

## **ИНДОНЕЗИЯ: Контроль и мониторинг гендерных вопросов в ходе реформирования системы правосудия**

Независимая индонезийская Комиссия по вопросам предотвращения насилия в отношении женщин (*Komnas Perempuan*) была создана в ответ на призывы лидеров женского движения и активистов движений широкого политического спектра к ответственности государства за массовые изнасилования, которые происходили во время мятежей 1998 года.<sup>18</sup> Требования прозвучали на фоне общенационального спора относительно достоверности доклада о массовых изнасилованиях, подготовленного на основе сообщений граждан. Недоверие возникло в результате того, что ни одна из 152 предполагаемых жертв изнасилования, все из которых принадлежали к расовому меньшин-

---

<sup>15</sup> Там же, 9.

<sup>16</sup> UN Human Rights Committee, Eighty-Seventy Session, Official Records, *Concluding Observations, Central African Republic*, CCPR/C/CAF/CO/2, 27 July 2006, режим доступа: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453777a9e.html> (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>17</sup> Rebecca Bannor-Addae, "Fighting circumcision in the Central African Republic," Humanitarian and Development Partnership Team Central African Republic (HDPT CAR), 9 February 2009, <http://hdptcar.net/blog/2009/02/09/fighting-circumcision-in-the-central-african-republic/> (по состоянию на 6 августа 2009 года).

<sup>18</sup> Charles A. Coppel, *Violent Conflicts in Indonesia: Analysis, Representation, Resolution* (London: Routledge Contemporary Southeast Asia Series, 2006).

ству, пострадавшему в результате мятежей, не заявила публично о преступлении.<sup>19</sup>

*Komnas Perempuan* была создана указом Президента в 1998 году<sup>20</sup> после длительных переговоров между лидерами женского движения и Администрацией Президента. Разногласия возникали по поводу ее независимого статуса, процедуры отбора членов Комиссии и ее названия.<sup>21</sup> Исходным пунктом работы Комиссии было насилие по отношению к женщинам, позднее ее мандат был расширен в сфере защиты и пропаганды прав женщин.<sup>22</sup> С момента создания *Komnas Perempuan* приоритетным направлением своей деятельности объявила предотвращение насилия и нарушения прав человека, которые совершались в отношении женщин во время вооруженного конфликта, а также проблемы разных категорий женщин: жертв домашнего насилия; женщин-служанок, работающих в индонезийских домах или за границей в качестве мигранток; женщин-жертв сексуального насилия, дела которых находятся на рассмотрении в судах; женщин, проживающих в зонах конфликтов; женщин, выполняющих роли главы семьи; женщин, живущих в бедности в деревнях.<sup>23</sup>

Перед *Komnas Perempuan* стоят две главные цели:<sup>24</sup>

1. Создать благоприятные условия для искоренения всех форм насилия по отношению к женщинам и улучшения ситуации с правами женщин в Индонезии.
2. Улучшить работу в сфере защиты прав женщин, а также по предотвращению и рассмотрению случаев насилия по отношению к женщинам.

С этой целью Комиссии поручено:<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> См. Citizens for Justice and Peace, *Concerned Citizens Tribunal – Gujarat 2002: An Inquiry into the Carnage in Gujarat Gujarat* (Citizens for Justice and Peace, 2002), режим доступа: <http://www.sabrang.com/tribunal/vol2/womenvio.html>.

<sup>20</sup> Позднее заменен Указом Президента № 65/2005.

<sup>21</sup> Изначальное предложение, выдвинутое Президентом, состояло в том, чтобы Комиссия подчинялась Министерству по делам женщин и называлась «Национальная комиссия по защите женщин». Предполагалось, что Президент сам будет выбирать людей для работы в Комиссии.

<sup>22</sup> Указ Президента по созданию этой Комиссии, фактически, опирается на две соответствующие международные конвенции – Декларацию по ликвидации насилия в отношении женщин и Конвенцию против пыток.

<sup>23</sup> См. [Humantrafficking.org](http://www.humantrafficking.org/) web-site, режим доступа: <http://www.humantrafficking.org/organizations/114> (по состоянию на 28 мая 2009 года).

<sup>24</sup> См. Указ Президента № 65/2005.

- предоставлять правительству, органам законодательной и судебной власти, а также организациям гражданского общества, занимающимся формированием и принятием политики и законов, информацию и рекомендации по вопросам предотвращения и расследования всех форм насилия по отношению к индонезийским женщинам, защите, соблюдению и развитию прав женщин;
- привлекать внимание ко всем случаям проявления различных форм насилия по отношению к индонезийским женщинам; информировать об усилиях по предотвращению, расследованию и искоренению насилия в отношении женщин;
- проводить мониторинг, включая поиск фактической информации и документирование всех случаев проявления насилия в отношении женщин и нарушения прав женщин. Публиковать результаты исследований с целью способствования принятию дальнейших мер по привлечению к ответственности виновных и расследованию случаев, выявленных в ходе мониторинга.

Для проведения мониторинга *Komnas Perempuan* ежегодно собирает данные о случаях насилия по отношению к женщинам, рассмотренных правительственными органами (т.е. полицией, генеральным прокурором, судами, больницами) и НПО по всей стране. Она ежегодно оценивает тенденции в области насилия по отношению к женщинам, составляет ежегодные статистические отчеты. Ежегодные отчеты Комиссии затем публикуются, позволяя правительственным агентствам, гражданскому обществу и общественности в целом ежегодно следить за прогрессом и выявлять препятствия в этой сфере.<sup>26</sup> Более того, Комиссия ежегодно собирает данные о случаях насилия по отношению к женщинам, которыми занимались кризисные центры для женщин, полиция, офис Генерального прокурора и суды по всей стране. Данные затем обрабатываются с целью получения полной картины на национальном уровне и анализируются, что предполагает выявление общих тенденций и разработку рекомендаций о необходимых действиях. Доклад передается СМИ, партнерским организациям, правительству и гражданскому обществу, а также размещается на сайте *Komnas Perempuan*.<sup>27</sup> Такое партнерство также предусматривает диалог с политиками, разработку программы развития ген-

---

<sup>25</sup> См. UNFPA, *Terms of Reference: Needs Assessment of Komnas Perempuan* (New York: UNFPA), 12, режим доступа: <http://indonesia.unfpa.org/TOR-%20FPA-CONS-KP%20Assessment.pdf> (по состоянию на 28 мая 2009 года).

<sup>26</sup> Harsano, *Indonesia's National Machinery for Gender Justice: Komnas Perempuan an dits Monitoring and Oversight Role*, December 2005, режим доступа: <http://www.ubphununcfaw.gov.vn/print.asp?newsid=1450&catid=220&lang=e> (по состоянию на 28 мая 2009 года).

<sup>27</sup> Там же.

дерно чувствительной системы криминальной юстиции, а также проведение в юридических школах учебных судебных процессов по вопросам насилия в отношении женщин. Комиссия также оказывает помощь в развитии, увеличении потенциала и налаживании контактов между женскими группами, которые оказывают услуги психологической и юридической помощи, занимаются правозащитной деятельностью.<sup>28</sup>

Поскольку *Komnas Perempuan* получает жалобы от отдельных жертв насилия, она проводит прямой мониторинг только тех случаев, которые рассматриваются как систематическое насилие или насилие как элемент государственной политики.<sup>29</sup> Поиск фактов производится в случае отдельного запроса из общины жертвы, чтобы предотвратить одностороннее вмешательство государственного института. Для прямого мониторинга *Komnas Perempuan* направляет своих представителей – членов комиссии и специально подготовленных сотрудников в места, где происходит систематическое насилие по отношению к женщинам или насилие как элемент государственной политики. К случаям систематического насилия, которыми занимается *Komnas Perempuan*, относятся насилие в ходе военных конфликтов, торговля людьми, случаи, связанные с постоянной бедностью и несправедливой социально-экономической политикой. Комиссия также проводит мониторинг законов и нормативно-правовых актов по правам женщин. Так, например, она принимала участие вместе с женскими организациями в кампании за принятие Закона о домашнем насилии, который был ратифицирован в сентябре 2004 года.<sup>30</sup>

Ежегодные отчеты о работе *Komnas Perempuan* представляются на Форуме гражданской ответственности, в работе которого принимают участие правительственные чиновники, активисты НПО, представители СМИ, а также заинтересованные представители общественности. Более того, в 2005 году Комиссия разработала новый механизм мониторинга, который проводится по модели, предложенной Специальными докладчиками Комиссии по правам человека ООН. Первый из специальных докладов *Komnas Perempuan* был посвящен индонезийской провинции Ачех, где возникли серьезные проблемы в результате десятилетнего вооруженного конфликта.

<sup>28</sup> См. материалы сайта [www.asiafoundation.org/pdf/indo\\_wpp.pdf](http://www.asiafoundation.org/pdf/indo_wpp.pdf).

<sup>29</sup> О случаях домашнего насилия сообщается в местные центры, которые предоставляют прямые услуги жертвам.

<sup>30</sup> Закон № 23/2004 по искоренению домашнего насилия. См. Law No. 23/2004 on the Elimination of Domestic Violence. См.: National Commission on Violence Against Women (*Komnas Perempuan*), *Indonesia's Compliance with the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment. Issues for Discussion with the Committee Against Torture*, Jakarta, April 2008, режим доступа: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/Komnasperempuan\\_Indonesia40th.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/Komnasperempuan_Indonesia40th.doc) (по состоянию на 28 мая 2009 года).

Так как мандат определяет полномочия *Komnas Perempuan* как национального института по правам женщин, у нее нет ни полномочий в отношении проведения расследований, как у Индонезийской национальной комиссии по правам человека, ни полномочий, какими обладают суды по гражданским делам. Ее задача – улучшение стандартов и изменение политики. Занимаясь этими вопросами, Комиссии все же удается придать гендерному фактору особую важность. *Komnas Perempuan* выступает в качестве единой платформы для гражданского общества, правительства и правоохранительных органов по формированию нового видения будущего нации.

## **ПЕРУ: Гендерная оценка в системе правосудия**

В 2001-2002 гг. Мировой банк в рамках подготовки Проекта улучшения юридических услуг в Перу провел целевую гендерную оценку.<sup>31</sup>

В 2001 году в Перу действовало переходное правительство, и сектор юстиции воспринимался как слабый и нуждающийся в реформировании. Недостаточный доступ к правосудию долгое время являлся серьезной проблемой в Перу, что было следствием таких факторов, как неэффективные институты, дорогие услуги и разрыв между спросом и предложением на услуги. В ходе подготовки Проекта улучшения юридических услуг, команде Мирового банка стало понятно, что от многих из этих недостатков в большей степени страдают женщины. Перуанские женщины, в целом, менее образованы, чем мужчины, они менее информированы о законах и своих законных правах. Экономическая зависимость от своих партнеров-мужчин также не позволяет им обращаться в суды, даже в случаях домашнего насилия. Положение женщины в семье предполагает, что для нее система семейных судов, принимающих решения по опеке над детьми, расторжению брака и выплате алиментов, особенно важна. Однако система семейных судов практически бездействовала, судебные процессы тянулись очень долго, а решения судов были непрофессиональными.<sup>32</sup> Исходя из этих предварительных выводов, команда Мирового банка приняла решение провести гендерную оценку в рам-

---

<sup>31</sup> Более подробная информация: World Bank, *Engendering Justice: a Gender Assessment's Impact on Project Design* (PremNotes on the Public Sector and Gender 98, The World Bank, Washington D.C., May 2005), режим доступа: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote98.pdf> (по состоянию на 16 марта 2009 года). Более детальная информация о проекте: World Bank, *Justice Services Improvement: Peru*, World Bank, режим доступа: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?enableDHL=TRUE&menuPK=2805043&pagePK=64283627&piPK=64624210&theSitePK=2748750&Projectid=>.

<sup>32</sup> World Bank, *Reducing Violence Against Women: Justice Sector Perspective* (Working Paper prepared for the Gender and Development Group PREM, World Bank, Washington, D.C., June 2005).

ках подготовки Проекта, сосредоточившись на вопросах и проблемах доступа к правосудию.

Гендерная оценка Мирового банка состояла в анализе доступа к правосудию, анализе ее видения правительственными и неправительственными организациями. Также использовались статистические данные Мирового банка о субъектах, обращавшихся в суд (на материалах 1 250 дел юридического округа Лима).<sup>33</sup> Очень важным для формирования параметров гендерной оценки было определение системы правосудия и ее институтов. И хотя сектор юстиции играл важную роль в предоставлении статистической информации и материалов, исследование не ограничивалось гендерной чувствительностью одного агентства, а распространялось на систему в целом.

В ходе проведения оценки обнаружилось, что:

- Мужчины чаще прибегали к юридическим услугам, чем женщины, как в специализированных судах, так и в судах местных «мировых судей».
- Различия в социальных ролях мужчин и женщин обусловили их разные потребности в сфере правосудия:
  - мужчины являлись более активными участниками судебных процессов в коммерческих, контрактных и кредитных спорах;
  - когда дело касалось компетенции семейных судов, женщины чаще выступали в качестве истцов в делах об алиментах, домашнем насилии или расторжении брака, тогда как мужчины обычно выступали в качестве ответчиков в делах о преступлениях, совершенных несовершеннолетними, и об опеке над детьми. 83 % дел об алиментах и 80 % дел о домашнем насилии были возбуждены женщинами.
- Поскольку мужчины и женщины по-разному использовали систему правосудия, институциональная слабость семейных судов еще больше усиливала гендерное неравенство внутри сектора, и, следовательно, от недостатков системы семейных судов страдали преимущественно женщины.
- В поисках судебной защиты от домашнего насилия женщины часто сталкивались с множеством препятствий, включая ненадлежащее обращение властей, игнорирование применяемого законодательства, недостаточный доступ к юридической помощи, предвзятое отношение со стороны офицеров полиции, прокуроров и судей, кото-

<sup>33</sup> González Mantilla, G.J.C. Serván, L. López, and H. Burgos, *El sistema judicial en el Perú: un enfoque analítico a partir de sus usos y usuarios* (Lima: Informe de Consultoría para el Banco Mundial, 2002).

рые отказывались рассматривать домашнее насилие как серьезное преступление.

Результаты гендерной оценки позволили внести в Проект улучшения юридических услуг следующие изменения: пункт о доступе к правосудию, который предусматривал механизмы создания более доступной и справедливой системы правосудия в Перу, исходя из гендерного несоответствия в предоставлении услуг на официальном и неофициальном уровнях. Эти механизмы включали:

- подготовку местных «мировых судей» и лидеров местных общин в сфере посредничества и урегулирования семейных конфликтов, в том числе обсуждение гендерных проблем;
- техническую помощь в разработке и применении системы управления и информирования, цель которой – увеличить возможности семейных судов в рассмотрении дел о домашнем насилии, расторжении брака и алиментах.

Команда Мирового банка широко привлекала специалистов по гендерным вопросам на различных этапах реализации Проекта улучшения юридических услуг.

- ✓ Механизм гендерной оценки рассмотрен в справочном пособии «Гендер и реформа сектора безопасности» (страница 14) и справочном пособии «Гендер и реформа сектора безопасности: оценка и мониторинг» (страницы 4-9).
- ✓ Применение гендерного подхода в ходе реформирования системы правосудия описано в справочном пособии «Гендер и реформа системы правосудия» (страница 6).

## **СОМАЛИ: Реформирование обычного права с целью приведения его в соответствие со стандартами защиты прав человека**

Из всех конфликтов, произошедших в Африке после холодной войны, наиболее разрушительным был сомалийский, начавшийся в 1991 году с распада (юридического и административного) государства Сомали и продолжающийся по сей день. Женщины Сомали особенно страдают от экономической, политической и социальной нестабильности, которая возникла в результате длительной гражданской войны. Все, чего достигли женщины в области образования и политики в 1980-е годы, утрачено в результате катастрофической гуманитарной ситуации, так называемого «потерянного для сомалийских

женщин десятилетия».<sup>34</sup>

Дискриминация по отношению к женщинам, их подчинение мужчинам являются типичными чертами сомалийского общества, в основном из-за чрезмерно патриархальной культуры страны. Разрешена полигамия (тогда как полиандрия – нет); женщины могут получать наследство, но только половину того, на что имеют право их родственники-мужчины; и в соответствии с традицией «кровь за кровь», виновный в смерти женщины платит компенсацию семье, но только половину того, что платил бы в случае смерти мужчины. Кроме того, более 98 % женщин Сомали проходят через процедуру обрезания.<sup>35</sup>

Законы, защищающие женщин от насилия и дискриминации, несовершенно, и даже существующие законы не уважаются и не применяются. Например:

- Известно, что насилие по отношению к женщинам широко распространено, тем не менее, в обществе это отрицается. Безнаказанность процветает из-за неэффективной системы правосудия и слабости правоохранительных органов.
- Отсутствует законодательство по вопросам домашнего насилия, а преступления, связанные с домашним насилием, обычно рассматриваются с применением обычного права и законов Шариата.
- Хотя закон запрещает насилие, в большинстве случаев изнасилования применяется традиционный подход: как правило, достигается договоренность между кланами жертвы и насильника. В этих договоренностях игнорируется положение пострадавшей стороны, и она оказывается в сомнительной ситуации, так как жертвы изнасилований считаются «нечистыми» и становятся жертвами социальной дискриминации. Считается, что жертва насилия носит клеймо позора и бесчестит свою семью.
- В соответствии с Семейным кодексом 1975 года, минимальный возраст вступления в брак составляет 18 лет для мужчин и для женщин, однако женщины могут выйти замуж в 16 лет с разрешения родителей. И хотя надежной информации мало, ранние браки кажутся широко распространенным явлением.<sup>36</sup>

В Сомали нет единой национальной системы правосудия. Судебная система в большинстве регионов полагается на традиции и обычное право, законы Ша-

---

<sup>34</sup> AFROL Gender Profiles: Somalia, режим доступа: [http://www.afrol.com/Categories/Women/profiles/somalia\\_women.htm](http://www.afrol.com/Categories/Women/profiles/somalia_women.htm).

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Social Institutions and Gender Index, “Gender Equality and Social Institutions in Somalia,” режим доступа: <http://genderindex.org/country/somalia>.

риата, уголовный кодекс, действовавший до 1991 года (до правительства Сиада Барре), или их комбинации.<sup>37</sup>

Обычное право Сомали предусматривает механизмы улаживания конфликтов между и внутри кланов. В основе *Xeer* (обычное право) – нормы по предотвращению конфликтов и конфронтации, которые могут возникнуть при разделе ресурсов или земли. Если в конфликте участвуют две стороны, *Guurti* (старейшины) двух конфликтующих сторон собирают *Shir Beeleed* (ассамблею кланов), чтобы обсудить проблему. Старейшины изучают соответствующие нормы *Xeer*. Если не находится подходящая норма, вопрос становится *Ugub* (первичным). Затем старейшины обращаются к законам Шариата. Если в законах Шариата они находят решение, оно интегрируется в нормы и становится частью *Xeer*.<sup>38</sup>

С 2006 года в рамках проекта реформирования сектора правосудия Сомали Совет по делам беженцев Дании совместно с местной НПО «Hornprease» и Программой развития ООН проводит серию диалогов с более чем ста старейшинами и лидерами общин из пяти разных кланов, проживающих в регионе Пунтленд. В ходе диалога обсуждаются аспекты *Xeer*, которые считаются неэффективными, с точки зрения урегулирования конфликтов, и противоречат базовым концептам справедливости и правосудия, которые защищаются как законами Шариата, так и международными стандартами прав человека. Этот процесс дал общинам шанс выразить свои интересы и потребности. В рамках семинаров и различных кампаний диалог также привлек внимание к вопросам, связанным с правами человека. В ходе диалога обсуждались такие темы, как защита прав обвиняемых, справедливое отношение к женщинам, сиротам и представителям меньшинств, проблемы, связанные с *diya*-выплатами,<sup>39</sup> коллективными наказаниями и правами на собственность.

---

<sup>37</sup> AFROL Gender Profiles: Somalia.

<sup>38</sup> CRD, "Traditional Governance in Somalia: South Central Somalia," Brief Report for the World Bank, 28 March 2005, режим доступа: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/153065/southcentralsomalia.pdf>.

<sup>39</sup> С рождения все мужчины принадлежат к группе – *diya*. На этом уровне коллективные действия, политические и социальные последствия клановой принадлежности четко определены. Безопасность мужчины, его собственности зависит от его принадлежности к группе *diya*. Члены группы связаны между собой родственными узами. Сын будет принадлежать к группе своего отца, и принадлежность к такой группе объединяет их с точки зрения кровной мести (получения и выплаты компенсаций за убийство или ранение членов другой группы кровных родственников – *diya*). Женщины не принадлежат к таким группам и не рассматриваются как плательщики либо получатели компенсаций. Judith Gardner and Judy El-Bushra, eds., *Somalia – the Untold Story: The War Through the Eyes of Somali Women* (London: Catholic Institute for International Relations, 2004).

Консультации, начатые по инициативе «Hornpeace» и Программы развития, завершились первой в своем роде Национальной конференцией традиционных лидеров в начале февраля 2009 года. На конференции присутствовало 130 традиционных и религиозных лидеров, представители правительства из всех семи регионов Пунтленда, включая региональных *aqils* и *nabadoons* (старейшин), а также представителей полиции, судов, национальных и международных организаций. Конференция открыла возможности диалога между высокопоставленными чиновниками национального правительства и традиционными лидерами.

К концу конференции присутствовавшие на ней старейшины и министры разработали и приняли Национальную декларацию, цель которой – модификация местных *Xeer*.<sup>40</sup> Эта Декларация является важным шагом в сфере приведения обычного права в соответствие с международными стандартами, а также в сфере усиления взаимодействия между формальными и неформальными законами, особенно в судах. Более того, она призывает к достижению согласия между различными правовыми системами в соответствии с международными стандартами прав человека, в отношении перемещенных в пределах страны лиц, беженцев, мигрантов, представителей меньшинств, инвалидов, женщин и детей.<sup>41</sup> Традиционные лидеры определили принципы, механизмы и ответственность за применение отдельных положений Национальной декларации. Участники разработали план по продолжению работы в сфере гармонизации и преобразования традиционной системы, формальной, светской правовой системы и законов Шариата. Затем они разъехались по регионам, чтобы распространить новые законы.

Коалиция сторонников женских организаций, зонтичная организация, объединяющая 30 местных НПО женщин из разных кланов Сомали, играла важную роль в информировании участников конференции о положении женщин в Сомали.<sup>42</sup> Частично благодаря их лоббированию, конференция занималась

<sup>40</sup> Национальную декларацию (англоязычную версию) можно загрузить с сайта, режим доступа: [www.so.undp.org/index.php/Somalia-Stories/Strengthening-access-to-justice-in-Puntland-through-harmonizing-customary-law-with-international-sta.html](http://www.so.undp.org/index.php/Somalia-Stories/Strengthening-access-to-justice-in-Puntland-through-harmonizing-customary-law-with-international-sta.html).

<sup>41</sup> UNDP, “Strengthening access to justice in Puntland,” режим доступа: [www.so.undp.org/index.php/Somalia-Stories/Strengthening-access-tojustice-in-Puntland-through-harmonizing-customary-law-with-international-sta.html](http://www.so.undp.org/index.php/Somalia-Stories/Strengthening-access-tojustice-in-Puntland-through-harmonizing-customary-law-with-international-sta.html).

<sup>42</sup> Коалиция сторонников женских организаций (КСЖО) за последние 5 лет провела 80 религиозных форумов в 16 районах региона Бенадир. В каждом из этих религиозных форумов принимало участие 35 женщин и 15 мужчин, всего 4 000 участников. Участники приобрели знания в области гендерного равенства и прав человека с исламской перспективы. Также было проведено сравнение Международного билля о правах человека и законов Шариата. Эта информация распространялась по стране на видео- и аудиокассетах. Более того, при поддержке UNIFEM, КСЖО в рамках кампании по расширению прав женщин провела работу по привлечению внимания

и вопросом насилия на гендерной почве. Национальная декларация внесла важные изменения в *Xeer* в части вступления вдовы в брак с братом покойного мужа.<sup>43</sup> В Декларации сказано, что права женщин должны быть полностью защищены; названы нарушениями изнасилование, злословие, притеснения, ущемления в правах наследования, принудительные браки и проблемы, связанные с разводом и выплатой приданого. Участники национальной конференции призвали Парламент принять законы, касающиеся этих проблем, и выразили готовность выступить в поддержку всех необходимых изменений обычного права для защиты женщин.<sup>44</sup> Несмотря на то, что отмеченные декларации все еще остаются лишь заявлениями, они все же видятся важным шагом к первоначальному признанию, а потом и решению проблем безопасности женщин, которые страдают в одолеваемом конфликтами патриархальном обществе Сомали.

---

общественности к насилию на гендерной почве. Она организовала несколько семинаров при участии представителей СМИ, переходного правительства, местных медицинских работников, традиционных акушерок, НПО, религиозных групп, активистов молодежного и женского движения. КСЖО сняла документальный видеofilm о правах женщин, главным посылом которого было: «Уважайте права женщин как права человека». Этот фильм используется для привлечения внимания религиозных лидеров, традиционных старейшин, политиков, молодежи и женщин к проблеме. UNDP Somalia, *COGWO – Celebrating Ten Years in Action for Women’s Advancement and Peace Building*, 2 March 2009.

<sup>43</sup> Ewa Wojkowska, *Doing Justice: How Informal Justice Systems can Contribute* (UNDP, 2006), 43.

<sup>44</sup> См. текст, упоминавшейся ранее в Национальной декларации.

# Гендер и реформирование пенитенциарной системы

*Применение гендерного подхода в ходе реформирования пенитенциарной системы означает поддержку ...*

**Стандартов прав человека.** Пенитенциарные институты должны соответствовать международным и национальным стандартам прав человека, которые требуют, чтобы со всеми, кто лишен свободы, обращались гуманно, уважая человеческое достоинство. Для этого необходимо, чтобы тюремные условия, политика и процедуры соответствовали основным потребностям взрослых и малолетних заключенных обоих полов и учитывали вопросы размещения, безопасности, контактов с родственниками, предотвращения и расследования случаев насилия на гендерной почве в тюрьмах. Не связанные с лишением свободы наказания, такие как залог, испытательный срок и общественные работы, также должны применяться без проявлений дискриминации по отношению к женщинам и с соблюдением принципа уважения прав мужчин и женщин.

**Реабилитации.** Программы реабилитации и реинтеграции должны учитывать возможности и потребности конкретных приговоренных мужчин и женщин (как находящихся в тюрьмах, так и отбывающих наказание, не связанное с лишением свободы). Это положение особенно важно в случаях наркозависимости, проблем психического здоровья, содержания семьи и социальных контактов.

**Общественного здравоохранения.** Проблемы общественного здравоохранения, такие как распространение и лечение среди заключенных мужчин и женщин болезней, передающихся половым путем, должны быть в центре внимания. Более того, женщинам-заключенным, включая беременных, должны быть предоставлены услуги по сохранению репродуктивного здоровья.

**Мужчин и женщин-сотрудников пенитенциарного сектора.** Пенитенциарная реформа должна затрагивать и сотрудников сектора – как мужчин, так и женщин. Необходимо разработать политику и процедуры по предотвращению и расследованию случаев сексуального насилия и дискриминации по отношению к сотрудникам.

✓ Это введение взято из практических записок «Гендер и реформа пенитенциарной системы», основанных на более обширном справочном посо-

бии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## **АФГАНИСТАН: Решение проблем женщин-заключенных**

Количество заключенных в тюрьмах Афганистана резко возросло с 2001 года. В 2001 году там находилось только 600 заключенных, к марту 2005 года их было 5 500, к марту 2007 года количество заключенных достигло 10 400.

Афганское законодательство предусматривает наличие в центре каждой провинции тюрьмы и центров временного содержания под стражей. Тюрьмы находятся в ведении Министерства юстиции, а центры – в ведении Министерства внутренних дел. Сейчас в провинциях действуют 34 тюрьмы, не считая тюрьмы Pul-e-Charkhi в Кабуле. Условия во многих из них ужасны и не соответствуют международным нормам обращения с заключенными. Кроме этого, действует 242 районных центра содержания под стражей.<sup>1</sup>

Многих людей задерживают незаконно, а доступу к правосудию препятствует слабость системы государственной либо независимой юридической помощи. Граждане, взрослые и дети часто проводят в тюрьмах несколько месяцев до того, как судья определит законность их задержания.

В то же время неофициальные, традиционные механизмы правосудия, которые фактически и представляют собой систему правосудия Афганистана, часто дискриминационны по отношению к женщинам и детям.<sup>2</sup> В этой традиционной системе правосудия споры и преступления рассматриваются советом старейшин (*jirgas* или *shuras*). В состав этих советов входят только мужчины. Женщины допускаются к этой традиционной системе, только если их представляет родственник-мужчина, что ограничивает их возможность ставить на обсуждение определенные проблемы, даже если в этом есть необходимость.<sup>3</sup> Кроме того, некоторые вопросы, связанные с браком, похищением и прелюбодеем, могут рассматриваться *jirgas* с дискриминационных позиций. Может оказаться сложным разграничить изнасилование и секс по взаимному согласию, так как *jirgas* любые сексуальные отношения вне брака рассматривают как *zina*. Например, в регионе Нуристан, когда девушку похи-

---

<sup>1</sup> Christine C. Fair and Seth G. Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track* (United States Institute for Peace, 23 January 2009).

<sup>2</sup> Jill McGiverin, "Rough justice for Afghan women inmates," *BBC News*, 12 November 2008, режим доступа: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7719686.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7719686.stm) (по состоянию на 8 февраля 2010 года); Fair and Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track*.

<sup>3</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Afghanistan: Female prisoners and their social reintegration*, March 2007.

щают силой, *jirgas* оказывают давление на семью мужчины, чтобы они вернули девушку, а затем «просят» девушку выйти замуж за этого человека.<sup>4</sup> Если девушка соглашается, выплачивается приданое, и девушка считается замужней. Тогда как в некоторых случаях похищение может происходить с согласия девушки, в других случаях девушки, опозоренные похищением и возможным изнасилованием («прелюбодеяние»), не имеют другого выбора, кроме как выйти замуж за своего похитителя. Любая другая перспектива для них крайне печальна, у девушек практически нет шансов выйти замуж за кого-то другого. Следовательно, урегулирование, предлагаемое *jirgas* в случаях таких похищений или прелюбодеяний, является ничем иным как принуждением девушки к браку с ее насильником.<sup>5</sup>

### Женщины в тюрьмах

Как и в случае с мужчинами-заклученными, количество женщин-заклученных возросло за последние пять лет. Цифра выросла с 86 в декабре 2004 года до 275 в 2008 году, вместе с этими женщинами содержались и 175 их детей.<sup>6</sup> Возраст большинства женщин-заклученных – от 18 до 25 лет.<sup>7</sup> Предполагается, что количество женщин-заклученных будет расти еще быстрее с развитием системы официального правосудия, когда она станет превалировать над традиционной системой.

Большинство женщин попали в тюрьмы за нарушение социальных, поведенческих или религиозных норм, так называемые «моральные преступления». Эти проступки в отношении морали считаются преступлениями против чести семьи, к ним относятся прелюбодеяние, побег от мужа после насилия, отношения вне брака и отказ от вступления в брак. Также есть случаи, когда женщин заключают в тюрьму за то, что они сообщают об изнасиловании, а также, когда женщину помещали в тот же центр временного содержания под стражей, что и ее насильника.<sup>8</sup> (Следует помнить, что женщины в афганских тюрьмах представляют очень небольшой процент женщин, подвергшихся наказанию за нарушение этих кодексов: большая их часть предстает перед традиционной системой правосудия).

<sup>4</sup> International Legal Foundation, *The Customary Laws of Afghanistan*, 2004, 43.

<sup>5</sup> UNODC, *Afghanistan: Female prisoners and their social reintegration*.

<sup>6</sup> Reuters AlertNet, "Afghanistan sets up a prison for women," 24 January 2008, режим доступа: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/ISL294947.htm> (по состоянию на 5 февраля 2010 года).

<sup>7</sup> McGiverin, "Rough justice for Afghan women inmates."

<sup>8</sup> Lys Anzia, "Women's Prisons – A Global State of Crisis," *Women News Network (WNN)*, 9 September 2008, режим доступа: <http://womennewsnetwork.net/2008/09/09/prison-crisiswomen8005>.

### **Условия в женских тюрьмах**

В 2008 году первая женская тюрьма на 330 заключенных была основана в Кабуле.<sup>9</sup> Хотя правительство планирует построить 15 таких заведений, на март 2009 года это была единственная женская тюрьма, и в ней находилось 90 женщин-заключенных со своими детьми. В остальном по стране мужчины и женщины содержатся в одних и тех же тюрьмах. По словам руководителя Проекта по работе тюрем, действующего под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности, женская тюрьма построена в соответствии с международными стандартами и считается лучшей из когда-либо построенных в Кабуле.<sup>10</sup> Женщины содержатся в трех- и четырехместных комнатах, посещают различные занятия, такие как курсы местного языка Дари, географии, английского, шитья и компьютерных технологий.

Однако не все женщины-заключенные содержатся в условиях, соответствующих международным стандартам. В период между 2007 и 2009 годами советник по вопросам тюрем Миссии помощи ООН в Афганистане посетил несколько тюрем в разных районах страны, включая тюрьмы в провинциях Бамиан, Даикунди, Хост, Саманган, Тахар, Джаузджан, Балх/Мазари-Шариф, городах Меймене, Гардез, Пули-Хумри. В результате этих посещений были выявлены следующие проблемы:<sup>11</sup>

- В некоторых тюрьмах очень плохо организована охрана, не хватает женщин-охранниц.
- В некоторых тюрьмах плохие условия содержания женщин, не хватает воды, санитарные условия настолько плохие, что могут вызвать проблемы со здоровьем.
- Обеспечение медикаментами и предметами женской гигиены не соответствует требованиям. В некоторых тюрьмах вообще нет запаса лекарств и медикаментов.

Кроме того, Министерство по делам женщин и НПО заявляло о случаях изнасилования женщин-заключенных полицейскими.<sup>12</sup>

Советник по вопросам тюрем Миссии помощи ООН в Афганистане также посетил несколько тюрем для несовершеннолетних (Бамиан, Кабул, Джаузджан, Саманган, Тахар, Пули-Хумри и Кундуз) и реабилитационных центров

---

<sup>9</sup> Reuters AlertNet, "Afghanistan sets up a prison for women."

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Личное общение с Паулем Биддлем (бывшим советником по вопросам тюрем Миссии помощи ООН в Афганистане), 2 декабря 2009 г.

<sup>12</sup> US Department of State, *2008 Human Rights Report: Afghanistan*, 25 February 2009, режим доступа: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/sca/119131.htm>.

(Балх/Мазари-Шариф и Меймене). В результате его визитов выявлено следующее :<sup>13</sup>

- Строения часто наполовину разрушены, заключенные содержатся в негуманных условиях, где нет воды, электричества и канализации (например, Пули-Хумри).
- Девочек и мальчиков, как правило, содержат в одном здании. Отсутствуют зачастую необходимые медицинские препараты; не организованы прогулки, занятия, спорт или образование и профессиональная подготовка (например, тюрьмы для несовершеннолетних Кундуз, Тахар и Балх/Мазари-Шариф).
- Главной проблемой для мальчиков и девочек является переполненность камер. Занятия часто проводятся прямо в камерах. Летом переполненность может представлять серьезную угрозу для здоровья (например, Кабул).
- Были случаи изнасилования заключенных обоих полов (например, Бамиан).

После освобождения женщины-заключенные сталкиваются с серьезными проблемами. Их реинтеграции в общество может препятствовать предубежденность и отторжение со стороны семьи и общества, особенно в отношении тех, кто совершил «моральные преступления». В этих случаях женщины, после выхода из тюрьмы, оказываются полностью изолированными, им не хватает экономической помощи, жилья, они «исключены» из своих семей и деревень. В результате этого, в некоторых случаях женщины продолжают находиться в тюрьмах и после «освобождения», так как им больше некуда идти. В 2006 году власти выступили с инициативой разработки политики создания переходных домов для освобожденных женщин-заключенных, которым нужна помощь и защита.<sup>14</sup>

### **Поддержка женщин-заключенных со стороны НПО**

Благодаря взаимодействию организаций гражданского общества Афганистана, женщины-заключенные получают многое из того, что им необходимо, включая и контакт с внешним миром. Центр образования афганских женщин (ЦОАЖ), например, с 2004 года работает с женщинами, заключенными в различные тюрьмы Кабула. Доктора ЦОАЖ регулярно посещают тюрьмы. ЦОАЖ также предоставляет социальных работников для оказания помощи в реинтеграции после освобождения женщин из тюрем Кабула и Мазари-Шарифа. Эти социальные работники проводят в тюрьмах семинары по таким во-

<sup>13</sup> Личное общение с Паулем Биддлем (бывшим советником по вопросам тюрем Миссии помощи ООН в Афганистане), декабрь 2009 г.

<sup>14</sup> UNODC, *Afghanistan: Female prisoners and their social reintegration*.

просам: права заключенных, права человека, гражданские права, права женщины и Ислам, гендер, насилие по отношению к женщинам, мир и разрешение конфликтов, здоровье и меры по предотвращению ВИЧ/СПИДа. Занятия проводятся пять дней в неделю и предусматривают обучение основам здоровья, грамоте, первой помощи, ремеслам и шитью. 146 женщин-заключенных и их дети в период с августа 2007 года по июль 2008 года приняли участие в образовательных и тренинговых программах ЦОАЖ в тюрьмах Кабула.<sup>15</sup> Так как большая часть женщин, находящихся в тюрьме, не может позволить себе нанять юриста для завершения их дела, ЦОАЖ предоставляет им юридического консультанта для надзора за делом и помощи.<sup>16</sup> Социальные работники ЦОАЖ также посещают членов семей заключенных, договариваются о посещениях родственниками, помогают женщинам с возвращением в семьи после освобождения.

К числу других организаций гражданского общества, борющихся за реформу тюремной системы Афганистана, относятся «Medica Mondiale», «Голос женщин» и Организация женщин Афганистана. Они предоставляют социальную, медицинскую и юридическую помощь женщинам в тюрьмах; организуют театральные студии и кружки искусств, курсы ремесел и шитья, на которых заключенные приобретают профессию для жизни после освобождения; проводят тренинги для женщин по различным вопросам. При помощи ООН, некоторые из этих организаций работают над восстановлением зданий некоторых тюрем, реконструкцией комнат, в которых содержатся женщины, и создают условия для воспитания детей.

### **Изменение уголовного правосудия в отношении женщин**

Пытаясь понять саму суть проблемы и принимая во внимание факт, что большинство женщин попадают в тюрьмы за «моральные преступления», организации, такие как «Жизнь женщин по мусульманским правилам и демократия», ведут кампанию за принятие отдельного семейного кодекса.<sup>17</sup> Министерство по делам женщин также совместно с ЮНИФЕМ организовало консультационные центры в Джилалабаде и Парване, чтобы предотвратить передачу в полицию дел женщин и девушек, «сбежавших из дома», и их

---

<sup>15</sup> См. ежегодный отчет ЦОАЖ за 2007 год, режим доступа: [http://www.awec.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=78](http://www.awec.info/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=78) (по состоянию на 4 февраля 2010 года).

<sup>16</sup> См. веб-страницу ЦОАЖ, режим доступа: [http://www.awec.info/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=41&Itemid=64](http://www.awec.info/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=41&Itemid=64).

<sup>17</sup> Women Living Under Muslim Laws, "Afghanistan: Afghan Women and Children in Prison," 25 June 2004, режим доступа: <http://www.wluml.org/node/1521>. Краткий исторический обзор изменений в семейном праве Афганистана см. на веб-странице «За равенство женщин в семье», режим доступа: [http://www.musawah.org/nr\\_afghanistan.asp](http://www.musawah.org/nr_afghanistan.asp) (по состоянию на 8 февраля 2010 года).

дальнейшее заключение под стражу. Хотя по афганским законам побег из дома не является правонарушением, женщина, которая убегает из дома, часто находится в заключении, пока прокуратура определит, совершила ли она *zina*, и очень часто женщин задерживают на долгий срок или приговаривают к заключению за побег из дома. С момента создания первого консультационного центра в Джилалабаде только один случай, связанный с тайным бегством, который был передан в полицию, закончился заключением. В консультационных центрах также есть убежища для жертв насилия, где женщина может находиться 72 часа, в течение которых ведется следствие по ее делу. Планируется, что такие консультационные центры будут созданы во всех 34 провинциях.<sup>18</sup> Эти консультационные центры работают совместно с шестью подразделениями полиции по семейным вопросам, которые были организованы с 2006 года и занимаются вопросами семейного насилия, неблагополучных детей и женщин-жертв преступлений.

### Текущая реформа системы правосудия и исполнения наказаний

Тогда как процесс реструктуризации тюремного управления идет с 2004 года, только в 2006 году, с принятием Афганского Пакта (политического соглашения между международным сообществом и правительством Афганистана), начала реформироваться система официального уголовного правосудия Афганистана. При поддержке ООН, других международных организаций и стран-доноров пересматривается уголовное законодательство, судьи и прокуроры получают необходимую подготовку, улучшается доступ задержанных к юридической помощи, реконструируются здания судов и тюрем, развиваются возможности институтов системы правосудия.<sup>19</sup>

- ✓ Важность применения гендерного подхода в процессе реформирования пенитенциарной системы рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и пенитенциарная реформа».
- ✓ Значимость обеспечения условий содержания, соответствующих потребностям мужчин и женщин, рассмотрена в подразделе 4.4 справочного пособия «Гендер и пенитенциарная реформа».
- ✓ Вопросы удовлетворения нужд беременных женщин и матерей маленьких детей в тюрьмах представлены в подразделе 4.7 справочного пособия «Гендер и пенитенциарная реформа».

<sup>18</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Implementing Alternatives to Imprisonment, in line with International Standards and National Legislation*, May 2008, 69–70.

<sup>19</sup> United Nations Assistance Mission in Afghanistan, *Afghanistan's Justice Sector Overview*, November 2006, 1.

- ✓ Возможности привлечения организаций гражданского общества к участию в реформе пенитенциарной системы рассмотрены в подразделе 4.9 справочного пособия «Гендер и пенитенциарная реформа».
- ✓ Особенности применения гендерного подхода в ходе проведения пенитенциарной реформы в постконфликтных странах представлены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и пенитенциарная реформа».

## **РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: Улучшение условий содержания женщин-заключенных**

Пример Российской Федерации полезен для изучения мер, предпринятых для реформирования системы тюрем, так чтобы она соответствовала специфическим нуждам женщин-заключенных, в рамках более широкого процесса по созданию системы тюрем, соответствующей нормам прав человека. В частности, были предприняты усилия по улучшению условий содержания беременных женщин и матерей маленьких детей, а также по улучшению медицинского обслуживания женщин-заключенных.

В Российской Федерации женщины составляют 8 % от общего числа заключенных. Из 197 стран и территорий, информация о которых доступна, Россия, по состоянию на январь 2010 года, находится на 29-м месте в вопросе решения проблем женщин-заключенных.<sup>20</sup> В 2005 году 80 % осужденных женщин составили матери.<sup>21</sup> Как правило, в женских тюрьмах содержится от 500 до 2 000 заключенных, средний возраст которых – 36 лет. Наиболее распространенным преступлением являются кражи, все большее число женщин отправляется в тюрьмы за преступления, связанные с наркотиками, убийства и нанесение тяжких телесных повреждений.<sup>22</sup> Заключенные имеют право мини-

---

<sup>20</sup> По состоянию на 1 января 2010 года, Международный центр по изучению тюрем, “Отчет по тюрьмам Российской Федерации,” режим доступа: [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_country.php?country=118](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=118). Также см. полный список относительно условий содержания женщин-заключенных по отношению к общему количеству заключенных на веб-сайте Международного центра по изучению тюрем, режим доступа: [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=all&category=wb\\_female](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_female) (по состоянию на 8 февраля 2010 года).

<sup>21</sup> Megan Bastick and Lauren Townhead, *Women in Prison: A commentary on the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Quaker United Nations Office (QUNO), June 2008).

<sup>22</sup> International Centre for Prison Studies, *International profile of women's prisons*, April 2008, режим доступа: [http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/10003BB3/womens\\_prisons\\_int\\_review\\_final\\_report.pdf](http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/10003BB3/womens_prisons_int_review_final_report.pdf) (по состоянию на 12 ноября 2009 года).

мум на 6 посещений родственниками в год. Посещения разрешены только ближайшим родственникам – родителям, бабушкам и дедушкам, братьям и сестрам, детям, внукам и супругам. В некоторых колониях есть возможности совместного проживания матерей и маленьких детей.

### **Специальные положения законодательства касательно матерей и беременных женщин**

В уголовном законодательстве и нормах Российской Федерации есть положения, касающиеся матерей и беременных женщин, осужденных за уголовные преступления. Тюремное заключение для беременной женщины или матери маленького ребенка может быть отложено до достижения ребенком 14-летнего возраста. Если женщина в этот период не совершает повторно преступления, наказание не применяется.<sup>23</sup>

Уголовный кодекс предусматривает в определенных случаях возможность тюремного заключения для беременных женщин. Дети, рожденные в тюрьме, могут остаться со своими матерями. Для таких женщин и матерей маленьких детей предусмотрено следующее:

- Женщина, находящаяся в предварительном заключении и имеющая детей возрастом до трех лет, может взять их с собой. Таким женщинам положены лучшие условия содержания, специализированная медицинская помощь, улучшенное питание и одежда, более длинные прогулки, их нельзя помещать в карцер.
- Для детей женщин-заклученных должны быть созданы детские сады, дети там будут находиться до достижения трехлетнего возраста.
- Женщин, имеющих маленьких детей и находящихся в тюрьмах вместе с матерями, женщин-заклученных, освобожденных от работы по причине беременности или того, что они недавно родили, нельзя помещать в карцер.
- Беременные женщины или женщины с детьми имеют право на дополнительные продуктовые посылки или передачи, а также на специализированную медицинскую помощь.
- Беременным женщинам-заклученным или заклученным женщинам с детьми на их личные счета перечисляется не менее 50 % их зарплаты, пенсий или других доходов.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Moscow Helsinki Group, *Situation of Prisoners in Contemporary Russia* (Moscow: MHG, 2003), режим доступа: <http://www.mhg.ru/english/1E7AF09> (по состоянию на 12 ноября 2009 года).

<sup>24</sup> Там же.

## **Общие условия содержания женщин-заключенных**

Несмотря на описанные реформы, ряд серьезных проблем содержания женщин-заключенных остается нерешенным. В 89 регионах Российской Федерации расположено 45 колоний для женщин и только три колонии для несовершеннолетних девочек. Это означает, что женщин из каждого второго региона переводят в другой регион. Только если им повезет, это будет соседний регион. Очень часто осужденную женщину помещают в колонию, которая не переполнена, независимо от того, насколько далеко находится эта колония от места проживания женщины. Следовательно, после вынесения приговора многим женщинам-заключенным предстоит проехать тысячи километров до того места, где они будут отбывать свое наказание. Иногда переезд до тюрьмы занимает около двух месяцев, с большим количеством остановок в транзитных тюрьмах. В таких тюрьмах камеры – грязные и переполненные, в них нет ни индивидуальных спальных мест, ни адекватного питания и медицинского обслуживания. В одной камере могут содержаться как здоровые заключенные, так и те, кто болен заразными болезнями. Как в транзитных, так и в отдаленных тюрьмах сложно организовать визиты родственников.<sup>25</sup>

Согласно выводам исследования, проведенного Центром содействия реформе уголовного правосудия, условия отбывания наказания не соответствуют ни психологическим, ни физиологическим характеристикам женщин. То есть женщины содержатся в таких же условиях, что и мужчины, или, если быть более точными, как определенные среднестатистические человеческие существа, без учета их половых, возрастных или других индивидуальных характеристик.<sup>26</sup> Это проявляется во многом. Например, тюремные правила не предусматривают обеспечения женщин предметами личной гигиены, необходимыми им во время менструации. В некоторых тюрьмах руководство пытается исправить этот недосмотр, но эту проблему вряд ли удастся решить.

От одной трети до половины женщин, поступающих в колонии, больны болезнями, передающимися половым путем, в частности, – сифилисом. Более 5 % женщин-заключенных ВИЧ-позитивны, при этом ВИЧ часто сопровождается гепатитом С. 3-5% женщин больны туберкулезом в открытой форме. Среди других широко распространенных проблем – алкоголизм, наркомания,

---

<sup>25</sup> L. Alpern and A. Antonov, *et al.*, *Prisons Are Not for Women: Monitoring Findings, Essays, Interviews on the Situation of Women in Russia's Institutions of Confinement* (Moscow: Center for Assistance to Criminal Justice Reform, 2000).

<sup>26</sup> Исследование проводилось в 1999 году, цитируется по книге Альперна, Антонова и др.

сердечно-сосудистые и гинекологические заболевания.<sup>27</sup> Медицинское обслуживание в тюрьмах недостаточно, с перечисленными заболеваниями там часто справиться не в состоянии. Медикаменты поставляются в тюрьмы централизованно, но этих поставок недостаточно. Кроме того, работающие в тюрьмах врачи часто либо недостаточно квалифицированы, либо не диагностируют серьезные заболевания и плохое состояние здоровья. В последние годы в системе тюремного здравоохранения произошли определенные улучшения, особенно в лечении туберкулеза, благодаря ресурсам и поддержке таких международных организаций, как Всемирная организация здравоохранения, «Врачи без границ» и Международный Комитет Красного Креста.<sup>28</sup>

### **Программы организации «Международная пенитенциарная реформа» в российских женских тюрьмах**

Чтобы как можно эффективнее решить эти и другие проблемы, влияющие на жизнь женщин-заключенных в Российской Федерации, «Международная пенитенциарная реформа» (МПР), международная неправительственная организация, занимающаяся уголовной и пенитенциарной реформами, начала сотрудничество с правительством и организациями гражданского общества по привлечению внимания к проблемам женщин-заключенных, обеспечению тюрем специальными отделениями для матерей с маленькими детьми и улучшению условий содержания женщин-заключенных. К некоторым из гендерных инициатив в сфере пенитенциарной реформы, реализуемых при поддержке МПР, можно отнести:

- улучшение условий содержания женщин-заключенных (улучшение медицинского обслуживания, питания и санитарно-гигиенических условий);
- создание отделений для матерей с маленькими детьми;
- разработка процедур, регулирующих работу медицинских, социальных и юридических работников с женщинами-заключенными, имеющими маленьких детей, внутри и за пределами тюрем;
- театральная терапия;

<sup>27</sup> В исследовании указывается, что цифры приблизительны, так как точные данные по заболеваемости женщин-заключенных в России недоступны. См. Управление ООН по наркотикам и преступности, *Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, 2008, 11–12, режим доступа: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf> (по состоянию на 8 февраля 2010 года).

<sup>28</sup> Alpern, et al., *Prisons Are Not for Women*.

- программы подготовки к освобождению путем развития социальных навыков и навыков трудоустройства и получения помощи от социальных служб.<sup>29</sup>

Внимание – как правительства, так и организаций гражданского общества – также сосредоточено на реабилитации и образовании несовершеннолетних правонарушительниц в колониях для девочек. С помощью МПР:

- в колониях для несовершеннолетних правонарушительниц созданы кружки творчества – драматические, спортивные, шитья и растениеводства;
- постоянно проводятся исследования, цель которых – определить, какая поддержка потребуется девушкам после освобождения, и есть ли на местах необходимые службы;
- проводятся встречи и конференции с участием сотрудников тюрем и представителей НПО, чтобы улучшить коммуникацию между исправительными учреждениями и местными службами, работающими с несовершеннолетними правонарушителями.

МПР проводит мониторинг условий содержания женщин, отбывающих заключение в колонии № 2 в Мордовии, в частности – условий для женщин с маленькими детьми. Была отмечена важность пребывания детей вместе с матерями, из чего вытекает необходимость удовлетворения особых потребностей матерей и детей, в том числе медицинских. Следовательно, в тюрьмах должны создаваться соответствующие условия и действовать программы. Сотрудничая с управлением по работе тюрем и тюремными администрациями, МПР выступает за применение наказаний, не предусматривающих лишения свободы в случаях, где это возможно, особенно если лишение свободы явно противоречит интересам ребенка, а также за то, чтобы женщины имели больше возможностей для общения со своими детьми.

### **Изменение стандартов и рекомендаций**

Проблема маленьких и новорожденных детей, находящихся в тюрьмах, была одной из основных проблем, рассматривавшихся на региональной конференции по проблемам женщин в тюрьмах, которая проходила в Гомеле (Белоруссия) в октябре 2007 года. В работе конференции принимали участие сотрудники тюрем, социальные работники, врачи, представители НПО и правительств России, Белоруссии и Украины. Она завершилась принятием *Гомель-*

---

<sup>29</sup> См. веб-сайт МПР, *Women in Prison*, режим доступа: <http://www.penalreform.org/women-in-prison.html> (по состоянию на 11 ноября 2009 года); PRI, “Women in Prison,” *Penal Reform Briefing* No. 3, 2008, режим доступа: [www.penalreform.org/resources/brf-03-2008-women-in-prison-en.pdf](http://www.penalreform.org/resources/brf-03-2008-women-in-prison-en.pdf) (по состоянию на 12 ноября 2009 года).

### **Гомельская декларация по исполнению наказаний в отношении женщин (2007)**

Основные рекомендации:

1. Создать на высшем уровне пенитенциарной системы орган, ответственный за применение уголовных наказаний в отношении женщин.
2. Повысить статус работников образования, социальных служб и психологов, работающих в этой системе, признавая их ключевую роль в социальной интеграции и подготовке заключенных к освобождению.
3. Улучшить правовую базу в отношении вынесения приговоров и исполнения наказаний для женщин, включая уголовное и уголовно-исполнительное законодательство.
4. Улучшить правовую защиту женщин-заключенных.
5. Уменьшить применение тюремных наказаний в отношении женщин; увеличить применение альтернативных наказаний.
6. Усовершенствовать систему подготовки к освобождению, программы социальной реабилитации и сопровождения женщин, освобожденных из мест лишения свободы.
7. Уделять особое внимание молодым девушкам, находящимся в местах лишения свободы.
8. Принять национальный план действий в отношении маленьких и новорожденных детей, находящихся в местах лишения свободы вместе со своими матерями.

*ской декларации по исполнению наказаний в отношении женщин*, в которой очерчены некоторые рекомендации по изменению тюремной системы.<sup>30</sup>

Упомянутые выше проблемы присущи не только российской пенитенциарной системе, справедливое и равное отношение к женщинам-заключенным – забота пенитенциарных систем по всему миру, что обусловлено специфическими проблемами и уязвимостью женщин. Чтобы решить эту проблему, международным сообществом в настоящее время разрабатываются «Правила особого обращения с женщинами-заключенными и женщинами, отбывающими тюремное и нетюремное наказание», цель которых – дополнить «Стандартные минимальные правила обращения с заключенными» и «Стандартные минимальные правила для нетюремных мер» в части обращения с

<sup>30</sup> PRI, "Women in Prison."

женщинами-заключенными и альтернатив тюремному наказанию для правонарушительниц.<sup>31</sup>

- ✓ Важность применения гендерного подхода при реформировании пенитенциарной системы рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».
- ✓ Важность соответственного обращения с заключенными – мужчинами и женщинами, рассмотрена в подразделе 4.4 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».
- ✓ Важность предоставления заключенным, мужчинам и женщинам, доступа к медицинскому обслуживанию рассмотрена в подразделе 4.6 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».
- ✓ Возможности удовлетворения потребностей беременных женщин и матерей с маленькими детьми, находящихся в тюрьмах, описаны в подразделе 4.7 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».
- ✓ Особенности применения гендерного подхода в ходе проведения пенитенциарной реформы в переходных странах представлены в подразделе 5.2 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».

## **ЮЖНАЯ АФРИКА: Решение проблемы ВИЧ/СПИД в тюрьмах**

В процессе реформирования сектора безопасности Южной Африки после завершения эпохи апартеида реформа пенитенциарной системы занимает важное место. Новое правительство Южной Африки подписало и ратифицировало большое количество региональных и международных договоров и деклараций по обращению с правонарушителями и заключенными. Правительство хочет преобразовать все тюрьмы в исправительные центры, а всех сотрудников тюрем – в специалистов по реабилитации. Правительство проводит политику открытых дверей по отношению к представителям междуна-

---

<sup>31</sup> Проект «Правил особого обращения с женщинами-заключенными и женщинами, отбывающими тюремное и нетюремное наказание» можно посмотреть на странице [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/ECN152009\\_CRP8.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/ECN152009_CRP8.pdf) (по состоянию на 5 февраля 2010 года). Новые правила были одобрены на заседании межправительственной группы экспертов, проходившем с 23 по 26 ноября 2009 года в Бангкоке.

родных, региональных и местных правозащитных организаций в вопросах посещения страны и выдвижения конкретных предложений.<sup>32</sup>

Согласно данным, приведенным в Ежегодном отчете 2008-2009 года Судебной инспекции тюрем, в Южной Африке 237 тюрем, общей вместимостью 114 822 заключенных. В восьми тюрьмах содержатся только женщины, в 130 – только мужчины, и в 86 – и мужчины, и женщины. Кроме того, существует 13 специализированных центров для несовершеннолетних мальчиков-правонарушителей (для детей до 18 лет). Официальная вместимость разных тюрем варьируется от 31 до 3 024 заключенных. Переполненность – проблема большинства тюрем, и она в разной степени зависит от различных факторов, таких как географическое положение и режим тюрьмы. 49 тюрем заполнены менее чем на 100 %, 107 – от 100 до 150 %, 62 тюрьмы – от 150 до 200 % и 19 тюрем заполнены более чем на 200 %.<sup>33</sup>

В декабре 2009 года общее количество заключенных составляло 161 320 человек, из них мужчины – 97 % общего числа заключенных, а женщины – 2.2 %, что типично и для других стран региона – Малави (1.7 %), Свазиленда и Замбии (2.6 %), Намибии (2.7 %) и Анголы (3.3 %).<sup>34</sup>

### **Сексуальное насилие и ВИЧ/СПИД в тюрьмах**

Большое количество скандалов, случившихся в Департаменте исправительных заведений в конце 1990-х и в начале 2000-х, привлекло внимание общественности к тяжелому положению в тюрьмах Южной Африки. В 2001 году правительство создало Следственную комиссию по вопросам тюрем, перед которой была поставлена задача изучить условия в тюрьмах и разработать рекомендации по наведению порядка. В частности, Комиссия должна была изучить ситуацию с сексуальным насилием в тюрьмах. В докладе Комиссии приведены данные о том, что в тюрьмах «процветают» изнасилования; проливается свет на истории о постоянном насилии в тюрьмах, был выяснен тот факт, что некоторые заключенные специально насилюют других, чтобы зара-

<sup>32</sup> United Nations, *Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa*, Mission to the Republic of South Africa, 14–30 June 2004, 10, [www.achpr.org/english/Mission\\_reports/South%20Africa/Special%20Rap\\_Prisons\\_South%20Africa.pdf](http://www.achpr.org/english/Mission_reports/South%20Africa/Special%20Rap_Prisons_South%20Africa.pdf) (по состоянию на 24 ноября 2009 года).

<sup>33</sup> Judicial Inspectorate of Prisons, *2008–2009 Annual Report for the Period 1 April 2008 to 31 March 2009*, Judicial Inspectorate of Prisons, Republic of South Africa, 31 March 2009, [http://judicialinsp.dcs.gov.za/Annualreports/Annual Report 2008 - 2009.pdf](http://judicialinsp.dcs.gov.za/Annualreports/Annual%20Report%202008%20-%202009.pdf) (по состоянию на 1 декабря 2009 года).

<sup>34</sup> Там же, веб-сайт Международного центра по изучению тюрем, режим доступа: [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=all&category=wb\\_female](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_female) (по состоянию на 8 февраля 2010 года).

зять их ВИЧ/СПИДОм.<sup>35</sup> Для описания серьезности проблемы и ответственности властей, Следственная комиссия использовала сильные выражения:

... если Департамент (исправительных заведений) и дальше будет игнорировать тот факт, что в наших тюрьмах процветает сексуальное насилие и что очень велика вероятность того, что заключенные-жертвы насильственного незащищенного секса заразятся СПИДОм, тогда он успешно, по умолчанию, применяет по отношению к уязвимым заключенным смертную казнь.<sup>36</sup>

Еще одним важным открытием Следственной комиссии было то, что охранники тюрем демонстрировали гомофобию по отношению к заключенным гомосексуалистам и транссексуалам. Комиссия обнаружила, что заключенные потеряли доверие к Судебной инспекции и Системе подачи жалоб независимым посетителям тюрем, так как их жалобы не рассматривались должным образом и охранники, оскорблявшие их, продолжали работать и не были наказаны.<sup>37</sup>

Специальный докладчик Африканской комиссии по тюрьмам и условиям содержания, посетив тюрьмы Южной Африки в 2004 году, отметил, что одной из наиболее серьезных проблем была проблема ВИЧ/СПИДа.<sup>38</sup> По данным исследования, проведенного в 2003 году Институтом проблем безопасности, количество больных ВИЧ в тюрьмах Южной Африки составляет 41 %, и 90–95 % смертей вызваны СПИДОм. Риск заражения ВИЧ очень высок в тюрьмах: обычным явлением является рискованный секс, обычно в виде незащищенного анального секса, изнасилований и сексуального принуждения; также часты случаи массового насилия, где секс тесно переплетен с жизнью членов бандитских группировок.<sup>39</sup> Две наиболее влиятельные группировки – 26-е и 28-е, причем структура последних основана на «гомосексуальном партнерстве и проституции определенных мужчин-заключенных». Жертвы изнасилований неохотно сообщают о случившемся. Основным признаком принадлеж-

---

<sup>35</sup> Commission of Inquiry into Alleged Incidents of Corruption, Maladministration, Violence or Intimidation into the Department of Correctional Services Appointed by Order of the President of the Republic of South Africa in Terms of Proclamation No. 135 of 2001, as Amended: Final Report, December 2005, 166–7, [http://www.info.gov.za/otherdocs/2006/jali/jali\\_comm\\_full.pdf](http://www.info.gov.za/otherdocs/2006/jali/jali_comm_full.pdf) (по состоянию на 2 февраля 2010 года).

<sup>36</sup> Там же, с. 446–447.

<sup>37</sup> Там же, с. 568–90.

<sup>38</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa*, Mission to the Republic of South Africa, 14–30 June 2004.

<sup>39</sup> См. веб-сайт Сети Сонке по обеспечению гендерного равенства – Sonke Gender Justice Network (SGJ), режим доступа: <http://www.genderjustice.org.za/projects/prisons-transformation> (по состоянию на 2 февраля 2010 года).

ности к группировке являются татуировки, которые делаются общими нестерилизованными иглами и инструментами.<sup>40</sup>

### **Программы гражданского общества по борьбе с ВИЧ в тюрьмах и после освобождения заключенных**

В 2006 году Сеть Сонке по обеспечению гендерного равенства начала проект «трансформации тюрем» для мужчин и мальчиков. Цель проекта – уменьшить количество случаев заражения ВИЧ и пропаганда здорового образа жизни среди сотрудников и заключенных как в тюрьме, так и после выхода из нее, путем распространения знаний о стратегиях предупреждения ВИЧ, о превентивных мерах и лечении. Особое внимание Сеть Сонке уделяет задержанным, ожидающим суда, так как молодежь непропорционально представлена в этой группе и уровень заболевших ВИЧ/СПИДом особенно высок среди молодежи. В 2007 году Сеть Сонке действовала в четырех тюрьмах в Западно-Капской провинции, а в 2008 году в проект были включены еще четыре тюрьмы.<sup>41</sup>

На начальном этапе Сеть Сонке наладила с этими тюрьмами партнерские отношения, организовав встречи с сотрудниками Департамента исправительных заведений в каждой из тюрем, в которых принимали участие руководители, обслуживающий персонал, начальники тюрем. На этих встречах обсуждались планы работы и сроки выполнения. Кроме того, была сделана оценка ситуации для определения значимых позиций и проблем, которые необходимо решить. Например, в рамках оценивания ситуации Сеть Сонке провела в тюрьмах Полсмур и Гудвуд два обсуждения с фокус-группами заключенных и шесть собеседований с ключевыми сотрудниками; были проанализированы имеющиеся данные о состоянии здоровья заключенных, чтобы лучше понять природу, качество и доступность лечения ВИЧ в тюрьмах; была изучена политика и имеющиеся доклады Департамента исправительных заведений по ВИЧ.

В результате оценки потребностей стал очевидным экстремально низкий уровень знаний про ВИЧ и СПИД как среди сотрудников, так и среди заключенных; отмечен тот факт, что неграмотными членами групп, которые незнакомы с терминами и концептами, связанными с ВИЧ, информация усваивается лучше, если она представлена иллюстрациями, а не лекциями или пе-

<sup>40</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa*, 56.

<sup>41</sup> Веб-сайт ОГПС Sonke Gender Justice Network (SGJ), режим доступа: <http://www.genderjustice.org.za/about-us/about-us.html> (по состоянию на 17 ноября 2009 года); SGJ, *Prisons Transformation Project: Working with men and boys in Western Cape prisons to reduce the spread and impact of HIV and AIDS*, SGJ Proposal to the Elton John AIDS Foundation, 11 January 2008.

чатными материалами. Оценка также показала, что большая часть сотрудников и заключенных незнакома с программами по ВИЧ/СПИДу, проводимыми в тюрьмах и за их пределами, и что клеймо ВИЧ-позитивного является препятствием для получения помощи.<sup>42</sup>

Сеть Сонке затем провела ряд семинаров с заключенными и сотрудниками тюрем, тем самым создавая и развивая потенциал дальнейшей деятельности. Были проведены интенсивные пятидневные семинары «Люди как партнеры», посвященные проблемам ВИЧ/СПИД и насилия на гендерной почве, а также тренинги «Можешь сам» по теме прекращения домашнего и сексуального насилия. В рамках тренингов были проведены интерактивные семинары, на которых участников призывали к обсуждению друг с другом вопросов ВИЧ/СПИДа и насилия на гендерной почве. Сеть Сонке также организовала однодневные семинары с руководством и обслуживающим персоналом двух тюрем по вопросам улучшения информированности сотрудников о проблемах ВИЧ/СПИДа и насилия, цель семинаров – обеспечить самозащиту персонала от ВИЧ/СПИДа, а также лучше понять потребности заключенных. Кроме того, были созданы партнерства с другими организациями, которые работают с недавно освободившимися заключенными, чтобы обеспечить непрерывность той работы, которая проводится с заключенными.<sup>43</sup>

Еще одним направлением деятельности Сети Сонке стало расписывание стен в местах проведения тренингов, чтобы распространить информацию о проблемах насилия, наркотиков, ВИЧ/СПИДа. В каждой тюрьме проводится двухдневный семинар с заключенными, на которых обсуждается тематика

---

<sup>42</sup> SGJ, Needs Assessment Report to the Elton John AIDS Foundation: *Ensuring Access to Treatment for Inmates in Pollsmoor and Goodwood Prisons and Upon Their Release*, 10 November 2008.

<sup>43</sup> Параллельно с инициативой «Предупреждение ВИЧ в тюрьмах» Сеть Сонке проводит кампанию «Можешь сам» в восьми провинциях Африки, а также в Бурунди, Кении, Малави, Мозамбике, Намибии и Уганде. Кампания, начатая в 2006 году, нацелена на поддержку мужчин и мальчиков; ее цель – покончить с домашним и сексуальным насилием, пропаганда здорового образа жизни, равноправных отношений между мужчинами и женщинами. Веб-сайт Сети <http://www.genderjustice.org.za/projects/one-man-can-campaign> (по состоянию на 17 ноября 2009 года); партнерские организации: Инициатива гражданского общества по вопросам реформирования тюрем, Национальный институт предупреждения преступности и реабилитации правонарушителей, Департамент здравоохранения и Кампания за действенное лечение; Сеть Сонке по обеспечению гендерного равенства; *Accelerated HIV/AIDS Prevention Response in the Western Cape: Working with Men in Prisons and in Khayelitsha to reduce the spread and impact of HIV and AIDS*, Narrative Report to the Western Cape Department of Health Project Period: January 3<sup>rd</sup> – March 31<sup>st</sup> 2007, Proposal to the Elton John AIDS Foundation, 11 January 2008.

росписей. Те, кто привлекался к созданию росписей, с увлечением обсуждали оригинальный и необычный дизайн.

Проект Сети Сонке по работе с тюрьмами был успешен, поскольку и сотрудники, и заключенные, принимавшие участие в семинарах, хорошо воспринимали информацию и тренинги, значительная часть участников проявила желание в дальнейшем заниматься деятельностью, связанной с предупреждением ВИЧ. Тем не менее, в ходе реализации проекта возникли определенные проблемы. Были сделаны следующие выводы, полезные для будущих подобных проектов:

- *Проблемы доступа.* Департамент исправительных заведений проводит довольно строгую политику относительно допуска в тюрьмы представителей организаций гражданского общества. Кроме того, он дал четко понять, что допуск представителей Сети Сонке в тюрьмы может в дальнейшем быть ограничен или вообще прекращен, если в СМИ появятся заявления Сети с критикой Департамента. Это ограничило возможности использования потенциала СМИ для улучшения помощи больным ВИЧ/СПИД в тюрьмах и вынудило Сеть Сонке выбирать между проведением тренингов внутри тюрем и защитой прав заключенных.
- *Обеспечение поддержки начальника тюрьмы.* В одном случае Сеть Сонке столкнулась с трудностями контакта с сотрудниками, который не всегда был достижим. Это повлияло на реализацию плана работы, привело к отсрочке работы семинара по созданию и развитию потенциала. Чтобы справиться с этим, представители Сети наладили хорошие рабочие отношения с руководством тюрьмы, которое поддержало проект и назначило других сотрудников, ответственных за взаимодействие. Таким образом, очень важно иметь поддержку со стороны руководства.
- *Работа в рамках тюремного распорядка.* Достаточно сложно было подстроиться под тюремный распорядок, порядок проведения образовательных курсов Департамента исправительных заведений. Очень важным было заранее согласовать время проведения всех мероприятий.
- *Проблемы, связанные со структурой программы.* Необходимо оценивать специфические характеристики каждого заключенного и попытаться учесть их при разработке способов проведения тренингов и представления информации. Так как уровень грамотности заключенных в целом очень низок, Сети Сонке пришлось разработать материалы для неграмотных. Акцент следовало сделать на развитие личности, а также определить, с какими проблемами столкнется за-

ключенный после освобождения: получение образования, трудоустройство и отсутствие эмоциональной поддержки.<sup>44</sup>

- *Человеческие ресурсы.* Требования проекта к участникам очень высоки. Семинары должны проводиться на языках Африкаанс и Коса, а природа и содержание тренингов таковы, что заключенным необходимы немедленные и разноплановые ответы и поддержка, которые можно было бы применить в дальнейшем и тем самым предотвратить ВИЧ/СПИД.

В настоящее время (благодаря финансовой поддержке Фонда Элтона Джона по борьбе со СПИДом) Сеть Сонке по обеспечению гендерного равенства расширила свою деятельность и начала новый проект для заключенных, больных ВИЧ/СПИДом. Цель этого проекта – помочь сотрудникам тюрем создать благоприятные условия для больных заключенных, заключенных, страдающих от насилия, и содействовать сотрудникам тюрем и заключенным в борьбе с ВИЧ/СПИДом. Более того, для заключенных будут проведены тренинги, цель которых – снабдить слушателей знаниями и навыками, необходимыми для того, чтобы и после освобождения вести здоровый образ жизни; предоставить информацию о местных центрах поддержки и их контакты. На февраль 2010 года запланирована процедура оценки эффективности таких мероприятий. Мониторинг, в частности, сконцентрируется на вопросах изменения отношения к больным, использования служб для заболевших, доступности презервативов, участия в программах для готовящихся к освобождению и для тех, кто недавно вышел на свободу.<sup>45</sup>

Местные и международные организации гражданского общества играли и продолжают играть важную роль в решении проблем, связанных с правами человека в тюрьмах Южной Африки. В своем последнем докладе Следственная комиссия отметила значимость вклада этих организаций и их партнеров в работу исправительных заведений. Организации, такие как Сеть Сонке по обеспечению гендерного равенства, отмечены как организации, «безусловное сотрудничество» с которыми необходимо, так как это единственное возможное средство, чтобы «коллективные усилия общества по улучшению ситуации в исправительных центрах имели хоть какой-то шанс на успех».<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> SGJ, Needs Assessment Report to the Elton John AIDS Foundation: *Ensuring Access to Treatment for Inmates in Pollsmoor and Goodwood Prisons and Upon Their Release and Ensuring Access to Treatment for Inmates in Pollsmoor and Goodwood Prisons and Upon Their Release*, 10 November 2008.

<sup>45</sup> SGJ, Prisons Transformation Project: *Working with men and boys in Western Cape prisons to reduce the spread and impact of HIV and AIDS*.

<sup>46</sup> Judicial Inspectorate of Prisons, *2008–2009 Annual Report for the Period 1 April 2008 to 31 March 2009*, Judicial Inspectorate of Prisons, Republic of South Africa, 31 March

- 
- ✓ Важность применения гендерного подхода в ходе реформирования пенитенциарной системы рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».
  - ✓ Меры по предотвращению и рассмотрению случаев насилия на гендерной почве в тюрьмах представлены в подразделе 4.5 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».
  - ✓ Подготовка сотрудников тюрем описана в подразделе 4.8 справочного пособия «Гендер и реформа пенитенциарной системы».



# Гендер и пограничный контроль

*Применение гендерного подхода в ходе реформирования системы пограничного контроля означает ...*

**Отслеживание и предотвращение контрабанды и торговли людьми.** Применение гендерного подхода к предотвращению, расследованию и контролю над контрабандой и торговлей людьми может помочь в поиске и защите жертв.

**Защиту прав человека.** Сотрудники служб пограничного контроля, которые защищают права мужчин, женщин, девочек и мальчиков, заслуживают большего доверия со стороны общества. Это, в свою очередь, приводит к росту движения людей, товаров и услуг и увеличивает способность служб пограничного контроля отслеживать и предупреждать криминальную активность. К нарушениям прав человека, которые могут произойти на границе, относятся:

- физическое насилие, такое как избиение, изнасилование и пытки;
- отказ в праве на убежище или несоблюдение процедур установления статуса беженца;
- сексуальное насилие и дискриминация по принципу половой принадлежности или сексуальной ориентации;
- расовое/этническое профилирование, которое препятствует свободе передвижений;
- коррупция, оскорбления и насилие по отношению к лицам, ведущим международную торговлю;
- отказ в праве на медицинское обслуживание.

**Построение представительных институтов пограничного контроля.** На данный момент в системе пограничного контроля численность мужчин значительно выше численности женщин. Увеличение числа женщин среди сотрудников пограничного контроля может помочь:

- создать институты, лучше отражающие потребности общества, которому служат пограничники, следовательно, это позволит повысить доверие и легитимность;
- повысить эффективность соответствующих опросов, собеседований, личных досмотров и последующих процедур, связанных с такими преступлениями, как контрабанда и торговля людьми;
- предотвратить нарушения прав человека, таких как сексуальные домогательства, необоснованные обыски и избыточное применение силы.

**Сотрудничество с гражданским обществом.** Организации гражданского общества могут способствовать эффективности пограничного контроля. Например, они могут предоставить услуги по оказанию помощи жертвам преступлений, совершенных на границе, таких как торговля людьми; следить за соблюдением прав человека на границе. Женские организации могут предоставлять очень важную информацию, касающуюся криминальной активности в округе, а также предложить изменения в политике и обеспечить проведение гендерных тренингов.

- ✓ Представленное введение подготовлено на основе практических записок «Гендер и пограничный контроль», основанных на более обширном справочном пособии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## **КОСОВО: Гендерные тренинги для пограничников**

Пограничная служба Косово была создана в 1999 году и отвечает за контроль и безопасность всех пересечений границы.<sup>1</sup> После поступления на службу в полицию Косово все новички, как правило, проходят базовый подготовительный курс, рассчитанный на 20 недель, в колледже в Виштри. Этот курс разработан, чтобы дать знания и навыки, необходимые для исполнения обязанностей офицера полиции. После завершения курса офицеры отбывают на свои места прохождения службы, или, если их отобрали в пограничную службу, проходят дополнительную подготовку, связанную с особенностями функций и обязанностей офицера пограничной службы.

Сначала подготовку офицеров пограничной службы осуществляла гражданская полиция ООН, на которую были возложены функции пограничного контроля. В 2006 году Европейское агентство реконструкции финансировало односторонний проект Международного центра развития миграционной политики (МЦРМП) по созданию Центра подготовки пограничной службы. Проектом предусматривалась разработка стандартов правил действий подразделения, отбор восьми преподавателей-тренеров и создание курса подготовки преподавателей. Основным результатом проекта стала разработка трех тренинговых курсов для базового, среднего и командного уровней.<sup>2</sup>

Базовый курс читается завершившим упоминавшийся выше «Подготовительный тренинговый курс полиции Косово» и поступившим на работу в погра-

---

<sup>1</sup> См. веб-сайт полиции Косово, режим доступа: <http://www.kosovopolice.com/?page=2,22> (по состоянию на 13 октября 2009 года).

<sup>2</sup> Материалы тренинговых курсов доступны на сайте, режим доступа: <http://polis.osce.org/library/results.php?ca%5B%5D=TRN&ga%5B%5D=881&d=&ta%5B%5D=1474&p=3> (по состоянию на 13 октября 2009 года).

ничную службу. Он рассчитан на 2-3 дня тренингов, и основной акцент сделан на задачах, обязанностях и навыках, необходимых для офицеров базового уровня. Например, рассматриваются вопросы торговли людьми:

- определения и различия между контрабандой и торговлей людьми;
- глобальные, региональные и местные характеристики и тренды в торговле людьми;
- способы установления жертв, включая применение визуальных и других невербальных форм общения; опросы и другие доступные пограничной службе средства.

Тренинговый курс для среднего уровня ориентирован на офицеров пограничной службы, осуществляющих функции контроля. Он рассчитан на 1.5-2 дня подготовки по таким темам:

- обзор различий между контрабандой и торговлей;
- торговля людьми: понимание процесса, терминология, определения, международное и внутреннее законодательство; роль организованной преступности;
- принципы и практика идентификации, расследования, собеседований и консультаций.

В центре внимания тренинга – законы и принципы защиты прав человека в работе пограничной службы; применение навыков корректной практики.<sup>3</sup>

Кроме этого, тренинговые курсы для пограничной службы (базовый, средний и командный уровни) предусматривают вводный модуль, рассчитанный на полдня, «Гендер и пограничная служба». Цель модуля – помочь сотрудникам пограничной службы увидеть связь гендерных проблем и их повседневной деятельности при помощи вопросов: Почему так важен гендерный подход? Почему необходимо применять гендерный подход? Каковы оперативные преимущества этого применения? На всех трех уровнях тренинга модуль начинается с мозгового штурма и обсуждения проблемы «Что такое гендер?», за ними следует обсуждение важности гендерного подхода для пограничной службы. Дальнейшее содержание курса зависит от уровня и функциональных обязанностей слушателей и рассматривает способы применения гендерного подхода. В базовом курсе рассматриваются риски/угрозы для женщин и мужчин на границе, их общие и различные характеристики; обязанности сотрудников пограничной службы с учетом гендерного подхода. Курс для среднего уровня больше рассматривает общие ситуации, в которых присутствует гендерный компонент, а также тип предложений/просьб, с которыми можно

<sup>3</sup> См. EULEX Kosovo, “KPS Border and Boundary Police Training Concept,” [http://www.eulex-kosovo.eu/training/police/PoliceTraining/BORDER\\_BOUNDARY/DOCUMENTS/7.pdf?page=agreement](http://www.eulex-kosovo.eu/training/police/PoliceTraining/BORDER_BOUNDARY/DOCUMENTS/7.pdf?page=agreement) (по состоянию на 13 октября 2009 года).

обратиться к высшему руководству для решения проблем. Курс для командного уровня более ориентирован на политику, процедуры и практику, которые можно применять при решении проблемы торговли людьми, для защиты прав человека и сотрудничества с представительскими институтами.

В тренингах применяются интерактивные методики и практические материалы, основанные на реалиях пограничной службы. Широко используются сценарии, примеры и мозговые штурмы. Акцент делается на активном участии и инициативе, а не на пассивном наблюдении.<sup>4</sup>

В январе 2010 года в пограничной службе Косово насчитывалось 1280 сотрудников, среди которых было только 102 женщины, или 8 %. Это меньше, чем в полиции Косово, где женщины-сотрудницы составляют 15 % (с учетом числа гражданских сотрудниц). Тем не менее, генералом, возглавлявшим пограничную службу, была женщина, и цифры предыдущих лет показывают, что число женщин в пограничной службе растет.<sup>5</sup> В Центре подготовки пограничной службы Косово женщин нет, несмотря на устные заверения руководителей пограничной службы принять женщин и на усилия МЦРМП привлечь женщин. Тем не менее, женщины составляют 26 % от числа офицеров-тренеров, работающих на границе, которые должны обеспечивать подготовку без отрыва от работы.

- ✓ Важность применения гендерного подхода в системе пограничного контроля рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».
- ✓ Гендерные тренинги для пограничников описаны в подразделах 4.1 и 4.2 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».
- ✓ Проблемы применения гендерного подхода в системе пограничного контроля постконфликтных стран представлены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».

---

<sup>4</sup> См. также: Human Dynamics, *Integrated Border Management* (05/KOS01/09/01), Final Report, 15 November 2007, [http://www.eupt-kosovo.eu/training/police/PoliceTraining/BORDER\\_BOUNDARY/DOCUMENTS/2.pdf](http://www.eupt-kosovo.eu/training/police/PoliceTraining/BORDER_BOUNDARY/DOCUMENTS/2.pdf) (по состоянию на 3 декабря 2009 года).

<sup>5</sup> Личная переписка с Кирстен Йоппе, старшим советником по правам человека Миссии ОБСЕ в Косово, секция мониторинга работы полиции, 26–27 января 2010 года.

## ТАДЖИКИСТАН: Проект восстановления (дороги) Душанбе – границы Киргизии

Проект восстановления дороги Душанбе – границы Киргизии, начатый по инициативе Азиатского банка развития, должен способствовать развитию региональной торговли и экономическому росту Таджикистана, самой бедной из республик Центральной Азии. С этой целью в рамках проекта восстановлена внутренняя часть региональной сети дорог Центральной Азии, которая напрямую соединяет Душанбе, столицу Таджикистана, с Республикой Кыргызстан.

Необходимость решения гендерных аспектов проекта восстановления дороги возникла на этапе получения технической помощи. Консультации проводились с представителями женских и мужских сообществ различных социально-экономических групп:<sup>6</sup>

- В ходе обсуждений в фокус-группах выяснилось, что женщины возлагают особые надежды на восстановление региональных дорог: в результате они надеются получить лучший доступ к больницам, родильным домам и другой социальной инфраструктуре.
- Интервью в домашних хозяйствах выявили серьезные расхождения в степени информированности о проекте в хозяйствах, во главе которых стоят женщины и теми, что возглавляются мужчинами. Например, в возглавляемых женщинами хозяйствах было почти ничего либо очень мало известно о проекте, тогда как в возглавляемых мужчинами хозяйствах знали о проекте достаточно много. Более того, в возглавляемых женщинами хозяйствах, как правило, знали меньше, чем в возглавляемых мужчинами о политике выкупа земли и переселения, а также о процессе рассмотрения жалоб. Информация, полученная в ходе этих интервью, была очень полезна при исправлении недостатков проекта, а также для адекватного учета гендерных вопросов на этапе реализации проекта.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Азиатский банк развития, Техническая помощь (финансируемая Японским специальным фондом) Республике Таджикистан в подготовке реализации Проекта восстановления дороги Душанбе – граница Кыргызстана, август 2004 года, <http://www.adb.org/Documents/TARs/TAJ/tar-taj-36396.pdf> (по состоянию на 7 октября 2009 года).

<sup>7</sup> Министерство транспорта Таджикистана, документ о планах переселения: TAJ, Dushanbe-Kyrgyz Border Road Rehabilitation Project (Phase II), July 2005, [www.adb.org/Documents/Resettlement\\_Plans/taj/38236/38236-TAJ-RP.pdf](http://www.adb.org/Documents/Resettlement_Plans/taj/38236/38236-TAJ-RP.pdf) (по состоянию на 7 октября 2009 года).

- Дальнейший анализ ситуации в домашних хозяйствах показал, что у мужчин было значительно больше возможностей трудоустройства, женщины, в основном, занимались сельскохозяйственными культурами и уходом за животными. Женщины, живущие в зоне проекта, в результате ухудшавшейся ситуации с гендерным равноправием и социальным обслуживанием населения, были заинтересованы в: а) увеличении возможностей образования для девочек, б) возможностях накопления доходов и для мужчин, и для женщин, в) возможностях приобретения новых профессий для женщин, г) лучшем здравоохранении, д) возможности трудоустройства для образованных женщин, е) активном участии в общественной жизни, ж) курсах повышения квалификации для учителей и врачей.

Проект был задуман и разработан, чтобы наиболее полно удовлетворить ожидания и мужчин, и женщин. Во время реализации проекта и после его окончания проводились дальнейшие консультации.

Непрямые выгоды восстановления дорог были в основном связаны с улучшением сообщения, включая доступ к учебным и медицинским учреждениям, возросло число поездок в города, увеличилась реализация женской продукции (фруктов и мелких животных), появились новые возможности трудоустройства, созданные или стимулированные проектом. Также усилилось взаимодействие с организациями, занимающимися реализацией гендерных проектов в регионе, и возросли возможности получения информации. К числу прямых выгод проекта можно отнести возможности трудоустройства для женщин благодаря реализации Плана действий по социальному развитию. Этот аспект проекта увеличил влияние девяти международных и местных НПО, которые были заняты реализацией гендерных проектов и проектов развития для женщин, включая образование/создание потенциала, здравоохранение, микрокредитование и мелкое предпринимательство.

Вторая фаза проекта восстановления включала такие компоненты, как ВИЧ/СПИД и миграция. Ее цель – интегрированный, нацеленный на общины, с учетом гендерного фактора подход к предупреждению ВИЧ/СПИДа и болезней, передающихся половым путем, что связано с сезонной миграцией рабочих. Такой подход также принес прямую выгоду местным женщинам, уменьшая для них риск заражения СПИДом и другими инфекциями, передающимися половым путем.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Азиатский банк развития, Республика Таджикистан: Проект восстановления дороги Душанбе – граница Кыргызстана (фаза 3), итоговый доклад, июль 2007 г., режим доступа: [www.adb.org/Documents/Reports/Consultant/37373-TAJ/37373-TAJ-TACR.pdf](http://www.adb.org/Documents/Reports/Consultant/37373-TAJ/37373-TAJ-TACR.pdf) (по состоянию на 7 октября 2009 года).

Проект был завершён в 2007 году. Министерство транспорта, местные органы самоуправления, женские ассоциации и НПО пообещали проводить мониторинг результатов реализации проекта для женщин.

- ✓ Важность применения гендерного подхода в системе пограничного контроля рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».
- ✓ Важность принципа «местной собственности» рассмотрена в подразделе 3.4 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».
- ✓ Проблемы применения гендерного подхода в системе пограничного контроля переходных стран рассмотрены в подразделе 5.2 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».

## **ЗАПАДНАЯ АФРИКА: Гендерный подход к мониторингу границ**

В Западноафриканском регионе часто случаются кровопролитные конфликты, и он служит хорошим примером того, как нестабильность в одной стране влияет на ситуацию в другой. Ресурсы примирения (РП), международная организация, работающая над проблемами прав человека, конфликтов и мира в разделённых обществах, занималась вопросами, касающимися межрегиональной стабильности стран Союза государств реки Ману (СГРМ) – Сьерра-Леоне, Либереи и Гвинеи с 2002 года. Страны СГРМ тесно связаны не только общими границами и этническими группами, но и историей, и конфликтами. Следовательно, усилия, направленные на консолидацию устойчивого мира в этом регионе, должны учитывать местные особенности. Границы стран СГРМ сыграли ключевую роль в развязывании конфликтов и найме боевиков: в Сьерра-Леоне, например, война пришла с либерийской границы и была поддержана либерийскими боевиками.<sup>9</sup> Опыт также показывает, что из-за преимущественно национального фокуса в программах постконфликтного разоружения, демобилизации и реинтеграции, местная динамика и факт пересечения границ, характерный войнам в Западной Африке, часто не принимаются во внимание. И это несмотря на то, что приграничные общины остаются наиболее социально и экономически обездоленными.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> FOI, Исследовательский центр МО Швеции, *The Mano River Basin Area: Formal and informal security providers in Liberia, Guinea and Sierra Leone*, 2007, <http://www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI-R--2418.pdf> (по состоянию на 4 ноября 2009 года).

<sup>10</sup> Ресурсы примирения: *Improving Community Security in Border Areas of the Mano River Union*, March 2009 (не опубликовано).

Нестабильность региона СГРМ иллюстрирует напряженная ситуация в Енга, деревне в районе Каилахун, Сьерра-Леоне, межрегиональном стратегическом пункте на границе с Гвинеей и Либерией.<sup>11</sup> Енга расположена на берегу реки Макона, на плодородном участке земли, где, как считается, есть богатые залежи алмазов. Гвинейские войска впервые вошли в Енгу в середине 1990-х годов, чтобы оказать помощь повстанцам Объединенного революционного фронта во время гражданской войны, и заблокировали пути отступления в Гвинею. После окончания войны в 2002 году Гвинея сохранила свое военное присутствие в Енге. Проблема была урегулирована дипломатическим путем, когда Президент Гвинеи Лансана Конте публично признал Енгу территорией Сьерра-Леоне. За этим последовало подписание в сентябре 2004 года Меморандума о взаимопонимании, в котором говорилось, что деревня Енга принадлежит Сьерра-Леоне. В соглашении также отмечалось, что река Макона принадлежит Гвинее. Тем не менее, проблема далека от разрешения, и приграничная община Енги все еще очень уязвима в случае конфликта. Фактически, многочисленный гвинейский военный персонал все еще остается в Енге, военные Гвинеи продолжают контролировать Енге с базы, которая находится на противоположном берегу реки.<sup>12</sup> Правительство сводит проблему к вопросу границ, для местных общин – это проблема доступа и контроля над своими ресурсами. Базирующиеся в Енге гвинейские солдаты обрабатывают земли общины без разрешения и мешают общине обрабатывать свои земли. Для общины, занимающейся сельским хозяйством, это вопрос доходов и выживания, а значит, серьезная проблема.

РП начала работать в Сьерра-Леоне в 1995 году, чтобы помочь организациям гражданского общества уменьшить негативные последствия конфликта путем примирения и миротворчества. РП проводила свою работу в сферах примирения общин, межрегиональной безопасности и стабильности, социального отторжения и уязвимости, особое внимание уделялось проблемам женщин и молодежи.<sup>13</sup> В настоящее время работа РП в регионе ведется в рамках проекта «Повышение безопасности граждан», который реализовывался в 2007 и

<sup>11</sup> Mariama Conteh, "Vulnerability of border communities: are we protecting them enough?," тематические записки, Ресурсы примирения, 2005 год, режим доступа: [www.c-r.org/resources/occasional-papers/vulnerability-of-border-communities.php](http://www.c-r.org/resources/occasional-papers/vulnerability-of-border-communities.php) (по состоянию на 7 октября 2009 года).

<sup>12</sup> Sulakshana Gupta, "Save Yenga Save Salone," *New Internationalist blog*, 8 July 2009: <http://blog.newint.org/majority/2009/07/08/save-yenga/> (по состоянию на 21 декабря 2009 года).

<sup>13</sup> Rosalind Hanson-Alp, "Security System Transformation in Sierra Leone, 1997–2007. Civil Society's Role in Sierra Leone's Security Sector Reform Process Experiences from Conciliation Resources' West Africa Programme," Working Paper No. 12, GFN-SSR Network, October 2008, [www.ssrnetwork.net/documents/Publications/SierraLeoneWPs/working%20paper%2012.pdf](http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/SierraLeoneWPs/working%20paper%2012.pdf) (по состоянию на 15 октября 2009 года).

2008 годах с целью налаживания связей между гражданским обществом и силами безопасности. Проект завершился в апреле 2008 года межрегиональной конференцией, в которой приняли участие представители сектора безопасности и гражданского общества Сьерра-Леоне, Либерии и Гвинеи. Конференция завершилась признанием необходимости единого подхода к распространению информации как средства решения проблем безопасности приграничных районов.

В 2009 году РП реализовала проект «Улучшение общественной безопасности в приграничных районах Союза государств реки Мано», цель которого – создание условий для гражданского контроля и мониторинга, а также увеличение ответственности сил безопасности. В ходе работы РП по улучшению ситуации в приграничных районах особое внимание привлек гендерный аспект проблемы, в частности, особые потребности и уязвимость женщин и девушек, занимающихся торговлей. В период с января по май 2009 года РП провела серию опросов по оценке потребностей, чтобы собрать информацию об основных проблемах безопасности, с которыми сталкиваются жители приграничных общин, представители сил безопасности и высшие политики и ЛПР. РП использовала фокус-группы и индивидуальные интервью с более чем 300 людьми на пунктах пересечения границы между Сьерра-Леоне и Либерией в районе Пуэхун/Округ Гранд Кейп Маунт, между Сьерра-Леоне и Гвинеей в районе Камбия/ префектура Фуркария и пункте пересечения трех границ в районе Каилахун, Сьерра-Леоне. В марте 2009 года РП была проведена встреча на высшем уровне в Монровии, Либерия, на которой впервые собрались официальные лица и политики стран СРМ и Секретариата СРМ, чтобы обсудить, выявить и определить приоритетность проблем безопасности приграничных регионов, особое внимание было обращено на обеспечение безопасности границ.

Оценка, проведенная РП, определила основные препятствия для эффективного контроля границ стран СРМ, что было подтверждено в ходе встречи на высшем уровне:<sup>14</sup>

- незаконная торговля стрелковым оружием, наркотиками и другими товарами;
- торговля людьми, особенно женщинами и детьми;
- незнание населением своих прав;
- широко распространенная коррупция;
- отсутствие единых таможенных тарифов между тремя странами;

<sup>14</sup> Ресурсы примирения, *Improving Community Security in Border Areas of the Mano River Union*.

- незнание частью сотрудников пограничной службы соответствующих национальных законов, протоколов и деклараций прав человека;
- плохое сотрудничество в сфере обмена разведывательной информацией и в сфере свободного движения людей и товаров;
- неправомерное и непрофессиональное поведение со стороны офицеров безопасности по отношению к жителям соседних стран, включая случаи сексуального насилия по отношению к женщинам;
- слабое участие общественности и гражданского общества в работе механизмов упреждения, созданных в ходе реформы сектора безопасности, начавшейся вскоре после окончания гражданских конфликтов в Сьерра-Леоне и Либерии.

Исследование РП определило приоритетность проблем обеспечения безопасности приграничных районов, которые необходимо было решить, а также какие легитимные критерии оценки эффективности работы должны быть разработаны. Следующая фаза проекта предусматривает создание короткого фильма, иллюстрирующего все проблемы, выявленные в ходе исследования. За этим последуют направляемое обсуждение, чтобы привлечь внимание общественности и изменить поведение всех сторон; организация кампаний и семинаров-тренингов; разработка механизмов мониторинга для организаций гражданского общества.

- ✓ Важность применения гендерного подхода в системе пограничного контроля рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».
- ✓ Сотрудничество с организациями гражданского общества описано в подразделе 4.1 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».
- ✓ Проблемы применения гендерного подхода в системе пограничного контроля постконфликтных стран рассмотрены в подразделе 5.1 справочного пособия «Гендер и пограничный контроль».

# Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности

*Применения гендерного подхода в парламентском контроле над сектором безопасности может помочь ...*

**При разработке комплексной, основанной на потребностях политики.** Роль парламентариев в разработке законов и контроле над сектором безопасности позволяет им гарантировать, что потребности безопасности и приоритеты женщин, мужчин, девочек и мальчиков всех слоев общества будут определены и удовлетворены.

**Созданию гендерно сбалансированных и ответственных институтов сектора безопасности.** Парламенты могут принять меры по увеличению представительства женщин в институтах сектора безопасности и на соответствующих должностях в правительстве. Кроме того, парламент может призвать институты сектора безопасности к ответу за дискриминацию, сексуальные домогательства и нарушения прав человека.

**В репрезентативном и активном процессе принятия решений в парламенте.** В 2010 году 80.1 % членов парламента мира составляли мужчины.<sup>1</sup> Более сбалансированное количество членов парламента, женщин и мужчин, включая комитеты по обороне и безопасности, может повысить легитимность и объективность парламента. Более того, процесс разработки политики, в котором принимают участие представители гражданского общества, включая женские организации, поможет гарантировать выражение разных взглядов на приоритеты безопасности и повысить гибкость и легитимность политики безопасности, институтов сектора безопасности и самого парламента.

**Справедливому составлению бюджета и распределению ресурсов.** Гендерный анализ бюджетов и распределения ресурсов, проведенный парламентом, может способствовать прозрачности, ответственности и справедливому распределению фондов с целью обеспечения потребностей в безопасности мужчин, женщин, девочек и мальчиков.

---

<sup>1</sup> МСП, *Женщины в национальных парламентах*, 12 ноября 2010 года, [www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm).

- ✓ Это введение подготовлено на основе практических записок «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности», основанных на более обширном справочном пособии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gsrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gsrtoolkit).

## **АФГАНИСТАН: Увеличение количества женщин в парламенте посредством введения квот**

Изгнание Талибов в 2001 году рассматривалось как шанс для женщин Афганистана вернуть свою роль в общественной жизни и участвовать в развитии страны после нескольких лет систематического недопущения. С тех пор было принято несколько прогрессивных резолюций и политических призывов к вовлечению афганских женщин в процесс восстановления страны, а также к защите прав женщин в Афганистане.<sup>2</sup> Конвенция по искоренению всех форм дискриминации женщин (КИДЖ), например, была подписана без каких-либо оговорок в 2003 году.

Новая Конституция Афганистана, принятая в 2003 году, гарантировала женщинам равные права, а также их официальное участие в процессах принятия политических решений. В соответствии со статьей 83, как минимум две женщины-кандидата от каждой провинции должны быть избраны в парламент. В 2007 году, так же как и на выборах 2005 года, шестьдесят девять женщин, или 27 % от общего числа членов *Wolesi Jirga* (Дом народа, нижняя палата парламента) – 249, были избраны в парламент. Кроме парламентских квот, создание Министерства по делам женщин, обещание существенной донорской помощи программам для женщин и, что наиболее важно, возвращение женщин в университеты, школы и государственные учреждения – все это свидетельства новой эры. Есть также примеры стремления привлечь женщин к участию в процессе принятия решений на местном уровне – например, создание Совета общинного развития в рамках программы национальной солидарности.

Хотя новая Конституция Афганистана расширила права женщин, социальные и политические, предстоит сделать очень многое, чтобы эти права стали реальными, используемыми на практике. Афганский парламент делает только свои первые шаги и существует еще много препятствий на пути к политической мобилизации, участию и влиянию женщин. Женщинам сложно включать в политическую повестку вопросы и получать доступ на форумы, на которых

---

<sup>2</sup> Международная кризисная группа, “Afghanistan: Women and Reconstruction,” ICG Asia Report No. 48 (Brussels/Kabul, 2003).

происходит фактический процесс принятия решений.<sup>3</sup> Роль женщин в парламенте незначительна, и женщины-члены парламента видят очень мало помощи от своих коллег-мужчин. Тогда как женщин-членов парламента часто приглашают на встречи по обсуждению положения женщин в Афганистане, их мнением по вопросам государственного бюджета, борьбы с наркотиками, безопасности и терроризма интересуются редко.<sup>4</sup>

Чтобы исправить эти недостатки, было разработано несколько программ по участию женщин в правовой реформе, национальном и местном управлении, наделению их экономическими правами. Эти программы предусматривают проведение тренингов по менеджменту и навыкам управления, предоставление женщинам возможностей открытия своего бизнеса и возможностей высказать свое мнение в ходе консультаций.<sup>5</sup>

## **РУАНДА: Женщины-парламентарии и постконфликтное восстановление**

После геноцида 1994 года 70 % населения Руанды составляли женщины. Женщины возглавили домашние хозяйства, стали лидерами общин и источниками финансовой поддержки для своих разоренных семей и общин. Выдающийся взнос женщин в постконфликтное восстановление страны стал важной частью политического дискурса в Руанде. Героические усилия женщин признаны и прославлены на высшем уровне, простыми руандийцами, по радио и даже в произведениях искусства.<sup>6</sup>

Накануне гражданской войны в начале 1990-х и геноцида 1994 года руандийским женщинам принадлежало не более 18 % мест в парламенте страны.<sup>7</sup> За девять лет деятельности переходного парламента в период после геноцида, с 1994 по 2003 годы, представительство женщин в парламенте достигло 25.7 %. Была принята новая, гендерно чувствительная Конституция, в которой предусматривались специфические механизмы увеличения участия женщин в политических процессах, среди которых конституционные гарантии, система

<sup>3</sup> Kaja Borchgrevink, Helga Hernes, and Ingeborg Haavardsson, *Peacebuilding in Afghanistan: How to Reach the Women* (Oslo: International Peace Research Institute, 2008), 7.

<sup>4</sup> Там же, 8.

<sup>5</sup> UNIFEM, "Gender Advocacy in Afghanistan," UNIFEM Newsletter September and November 2005, [www.ravalnet.org/ravalmedia/radialnet/veudones/cosillas/WomenWarPeace-GenderProfile-Afghanistan.htm](http://www.ravalnet.org/ravalmedia/radialnet/veudones/cosillas/WomenWarPeace-GenderProfile-Afghanistan.htm) (по состоянию на 9 марта 2009 года).

<sup>6</sup> Elizabeth Powley, "Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families" (Background Paper prepared for *The State of the World's Children 2007*, December 2006), 4.

<sup>7</sup> Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey* (Geneva: IPU, 1995).

квот и инновационные избирательные структуры. Правительство Руанды сделало привлечение женщин в парламент характерной особенностью своей программы восстановления и реконструкции страны после геноцида.

Система квот предусматривает, что 30 % мест в парламенте принадлежит женщинам. В нижней палате (Палате депутатов) – 80 мест, члены избираются на пятилетний срок. Пятьдесят три из них избираются как представители политических партий согласно пропорционально-представительской системе. На остальные места депутаты избираются следующим образом: двадцать четыре члена парламента избираются женщинами каждой из провинций и столицы Кигали, два избираются от Национального совета молодежи; один – Федерацией ассоциаций инвалидов. Двадцать четыре места, зарезервированные для женщин, занимаются в ходе выборов по принципу «только для женщин» – то есть быть кандидатами и голосовать могут только женщины. Кроме двадцати четырех мест, зарезервированных для женщин в палате депутатов, на выборах 2003 года еще 15 женщин получили места в парламенте в ходе выборов, таким образом, число женщин было доведено до тридцати девяти из восьмидесяти, или 48.8 % мест – самый высокий показатель процентного соотношения женщин в парламенте в мире.<sup>8</sup> На выборах 2008 года Руанда установила новый рекорд – 55 % парламентариев-женщин – первая страна в мире, где количество женщин на политических должностях превышало количество мужчин.<sup>9</sup>

Опыт Руанды показывает, как организация может помочь улучшить возможности лоббирования и защиты своих прав. В 1996 году женщины Руанды создали межпартийный орган – Форум женщин-парламентариев (ФЖП), в состав которого вошли все женщины-члены парламента, как из верхней, так и из нижней палаты, – те, кто представлял политические партии, и те, кто был избран на «женских выборах».<sup>10</sup> Они согласовывали партийную политику по важным для женщин вопросам, основное внимание уделяя защите прав женщин Руанды и развитию потенциала своих членов. В последние годы ФЖП в большей степени сосредоточился на законодательной работе и работе в округах. Он изучает существующее законодательство и предлагает поправки, чтобы изменить дискриминационные положения, изучает предлагаемые законы с точки зрения гендерной чувствительности; проводит встречи и тренинги для женских групп, чтобы разъяснить и дать советы по юридическим вопросам. Одной из характерных черт деятельности ФЖП все-

---

<sup>8</sup> Межпарламентский союз, «Женщины в национальных парламентах», [www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm) (по состоянию на 9 марта 2009 года).

<sup>9</sup> BBC News, “Women to Rule Rwanda Parliament,” *BBC News Front Page*, 17 September 2008, <http://news.bbc.co.uk:80/2/hi/africa/7620816.stm> (по состоянию на 9 марта 2009 года).

<sup>10</sup> Powley, “Rwanda: The Impact of Women Legislators,” 6.

гда было использование процесса консультаций – внутренних и внешних – с избирателями, другими женскими организациями. *The Collectifs Pro-Femmes Twese Hatwe* (сорок одна ассоциация), *Совещание женщин-лидеров Руанды*, *Национальный совет женщин* и *Министерство по гендерным вопросам и делам женщин*, например, всегда были активными партнерами ФЖП.

Вот перечень некоторых достижений ФЖП и его партнеров:

- Закон о насилии на гендерной почве, принятый парламентом Руанды 3 августа 2006 года. Закон «О предотвращении, защите и наказании за любые виды насилия на гендерной почве» дает определение насилия на гендерной почве и касается преступлений, совершенных во время геноцида и в настоящее время. Закон дает определение различным типам насилия на гендерной почве, совершенных в отношении женщин, детей и мужчин, и отдельно квалифицирует полигамию как одну из причин насилия. Более того, впервые в законодательстве Руанды на законодательном уровне дано юридическое определение изнасилования взрослой женщины и предписано наказание.<sup>11</sup>
- Закон 1999 года «О режиме супружеской собственности, терпимости и порядке наследования». Этот закон впервые закрепил право женщин наследовать землю. Женщины-парламентарии работали в тесном сотрудничестве с Министерством по делам женщин и женскими организациями гражданского общества.
- Закон 2001 года «О правах и защите детей от насилия». Согласно этому закону, ребенком является лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста; закон определяет права и обязанности детей. Согласно этому закону, преступлением является убийство, изнасилование, использование детей в «жестоких действиях», эксплуатация, отсутствие заботы и отказ от детей, принудительные браки и браки до достижения 21 года.

Три этих очень важных закона стали возможными благодаря значительной работе над ними женщин-парламентариев, которые провели серьезные исследования по всей стране и организовали консультации с женщинами-избирательницами о существующих угрозах безопасности для них и их детей. Процесс подготовки закона «О предотвращении, защите и наказании за любые виды насилия на гендерной почве» демонстрирует метод совместной работы, используемый ФЖП:

---

<sup>11</sup> Elizabeth Pearson, *Demonstrating Legislative Leadership: the Introduction of Rwanda's Gender-Based Violence Bill* (Washington D.C.: Hunt Alternatives Fund, 2008).

- При поддержке Программы развития ООН, ФЖП в 2005 году нанял двух местных консультантов для привлечения организаций гражданского общества и экспертов по вопросам насилия на гендерной почве. Была роздана анкета о насилии на гендерной почве. Отчеты консультантов стали отправной точкой для национальной конференции по вопросам насилия на гендерной почве.
- В октябре 2005 года во время этой двухдневной конференции участники обсудили вопросы насилия на гендерной почве в Руанде и разработали пакет рекомендаций как основу для нового закона. Заседания круглых столов с участием экспертов и законодателей транслировались по телевидению и радио по всей стране.
- К декабрю 2005 года консультанты представили ФЖП документ о политической стратегии. Затем ФЖП создал консультативный комитет, в который входили как мужчины, так и женщины, включая женщин-парламентариев, представителей Министерства юстиции, национальной полиции, гражданского общества и юридического сообщества.
- В августе 2006 года ФЖП представил законопроект на одобрение Парламента.<sup>12</sup>

За пределами парламента правительство Руанды предпринимает шаги по решению гендерных проблем, возникающих в ходе постконфликтного восстановления, создав министерство, задачей которого является расширение прав женщин и разработка национальной гендерной политики. Таким образом, гендерный компонент стал одним из трех сквозных приоритетов в процессе пересмотра стратегии снижения бедности.

Правительство Руанды также выступило спонсором масштабного исследования различных аспектов проблем, возникающих на гендерной почве. Выводы были включены в проведенные в каждом министерстве и правительственном департаменте дискуссии о барьерах гендерному равенству и путях их преодоления. В результате Министерство сельского хозяйства пообещало увеличить количество мест для женщин в своих программах развития; Министерство образования выступает за увеличение числа девочек, обучающихся в школах; местные правительственные органы пообещали привлекать женщин к участию в процессе принятия решений; обучение по составлению гендерных бюджетов проводится с целью научить чиновников переводить полити-

---

<sup>12</sup> Там же, 21–22.

ческие решения в конкретные действия при помощи распределения ресурсов.<sup>13</sup>

## ЮЖНАЯ АФРИКА: Формирование гендерного бюджета

Южная Африка была одной из первых стран, включивших гендерную перспективу в процесс формирования политики. Созданная в середине 1995 года, приблизительно через год после проведения первых в стране демократических выборов, организация «Женская бюджетная инициатива Южной Африки» явилась результатом совместных усилий членов парламента и нескольких организаций гражданского общества. В течение нескольких лет «Женская бюджетная инициатива Южной Африки» анализировала распределение средств государственного бюджета по секторам с гендерной точки зрения и выступила инициатором проведения обучения для сотрудников Министерства финансов.<sup>14</sup>

Женская бюджетная инициатива не предлагала создать отдельный бюджет для женщин, а скорее изучала правительственный бюджет, чтобы определить его воздействие на жизнь женщин, мужчин, девочек и мальчиков. Идея бюджетного образования – проанализировать все статьи расходов государственного бюджета и способы получения доходов, с точки зрения пользы, которую он принесет женщинам и девочкам по сравнению с мужчинами и мальчиками. На первом этапе Инициатива сконцентрировала свое внимание на четырех секторах – социальном, образовательном, жилищном и Программе реконструкции и развития, затронув также сквозные темы налогообложения и трудоустройства в государственном секторе. Второй этап, начатый в начале 1997 года, затрагивал такие секторы, как здравоохранение, юстиция, безопасность, исправительные службы, транспорт, внутренняя и внешняя политика, сельское хозяйство, вопросы землеустройства и энергетики.

Женская бюджетная инициатива проанализировала расходы государственного бюджета по трем позициям:

<sup>13</sup> UNIFEM, *Report of the Learning-Oriented Assessment of Gender Mainstreaming and Women's Empowerment Strategies in Rwanda*, 2–12 September 2002 (Kigali: UNIFEM, 2002), цитируется по Sanam Naraghi Anderlini and Judith El-Bushra, "Post-conflict Reconstruction," in *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action* (London: International Alert, 2003), 130.

<sup>14</sup> Debbie Buddlender, *The Women's Budget* (Cape Town and Pretoria: Institute for Democracy in South Africa, 1996); Debbie Buddlender, *The Second Women's Budget* (Cape Town and Pretoria: Institute for Democracy in South Africa, 1997); Debbie Buddlender, *The Third Women's Budget* (Cape Town and Pretoria: Institute for Democracy in South Africa, 1998).

- суммы, выделенные на проекты для женщин, цель которых – определить гендерно специфическое финансирование;
- суммы, выделенные на «позитивную дискриминацию» и другие политические инициативы правительства по трудоустройству женщин в государственном секторе;
- суммы, выделенные на другие программы правительства, а также польза от этих расходов для женщин по сравнению с мужчинами в целом и для различных групп женщин в частности.

«Женская бюджетная инициатива» действовала таким способом, чтобы охватить обсуждением национальный и местные уровни управления и добиться реакции граждан. Ей оказывали содействие различные международные фонды и агентства по развитию.<sup>15</sup>

Одним из факторов успеха Женской бюджетной инициативы был альянс парламентариев, впервые вошедших в парламент в 1994 году, и организаций гражданского общества. Организации гражданского общества смогли предоставить знания и время, необходимые для сбора информации, провести исследования и анализ, тогда как парламентарии обеспечили доступ к информации и оформили саму инициативу как основной политический вопрос. Были приглашены исследователи из различных НПО и научных институтов, им помогала консультационная группа, в которую входили парламентарии и правительственные чиновники. Критерием отбора стал опыт в гендерных вопросах или в конкретном секторе, а не в сфере бюджетной политики. На местном уровне агентства гражданского общества и женские группы также были приглашены к участию в проекте путем участия в семинарах совместно с такими организациями, как «Объединение гендерного образования и тренингов» и ЮНИФЕМ. После этих семинаров адаптированная версия результатов их работы была издана для общественности, с особым акцентом на женщин.

К основным урокам «Женской бюджетной инициативы Южной Африки» можно отнести:

- сила организации состояла в деятельности как внутри, так и за пределами правительства; в сотрудничестве парламентариев и НПО. Сочетание эффективных исследований и сильного лобби внутри парламента стало основополагающим и позволило «Женской бюджетной инициативе» прижиться и дать весомый результат;

---

<sup>15</sup> Winnie Byanyima, “Politics, Good Governance and Gender,” in *Engendering Development* (Washington D.C.: World Bank Policy Research Report, 2001), 270; Joachim Weiner and Winnie Byanyima, *Parliament, the Budget and Gender* (Geneva, New York and Washington D.C.: IPU, UNDP, World Bank Institute and UNIFEM, 2004), 28.

- гендерному анализу бюджета лучше обучать на практике. В этом смысле тренинги по гендерному бюджету могут помочь специалистам применить их знания о гендерной политике в конкретном бюджетном контексте;
- интерес и давление извне очень важны для успешности гендерных бюджетных инициатив правительства. Участие гражданского общества и публикация материалов, в которых широкой общественности в доступной форме объясняются гендерные аспекты бюджетного процесса, оказалось очень важным для того, чтобы «Женская бюджетная инициатива» получила максимально широкую аудиторию.



# Гендер и формирование политики национальной безопасности

*Применение гендерного подхода в процессе формирования политики национальной безопасности может помочь ...*

**Реализации принципа «местной собственности» благодаря участию в процессе принятия решений.** Консультации в расширенном формате по вопросам потребностей и приоритетов безопасности, в которых принимают участие организации гражданского общества, могут помочь реализации принципа «местной собственности», усилить общественное доверие и способствовать общественному согласию в вопросах безопасности. Различные точки зрения, которые могут высказать женские и другие организации, занимающиеся гендерными вопросами, очень важны.

**Разработке комплексной политики безопасности, которая охватывает различные аспекты.** Принимая во внимание различие правовых потребностей и запросов в сфере безопасности женщин, мужчин, мальчиков и девочек, политика в области безопасности должна быть комплексной и эффективной. Более того, внимание к гендерным вопросам при разработке политики национальной безопасности подчеркивает важность искоренения таких угроз безопасности, как насилие на гендерной почве.

**Искоренению дискриминации в политике безопасности и институтах сектора безопасности.** Уменьшение проявлений дискриминации со стороны сотрудников сектора безопасности укрепляет доверие, увеличивает легитимность и улучшает ситуацию в сфере безопасности и правосудия. Политика безопасности может установить правила, запрещающие дискриминацию в институтах сектора безопасности.

- ✓ Это введение подготовлено на основе практических записок «Гендер и формирование политики национальной безопасности», которые базируются на более обширном справочном пособии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## АВСТРИЯ и КОТ-Д'ИВУАР: Выполнение резолюции СБ 1325 в рамках национального плана действий

31 октября 2000 года Совет безопасности ООН принял Резолюцию 1325 «О женщинах, мире и безопасности» (РСБ 1325). РСБ 1325 призывает государ-

ства-участники обратить внимание на особые потребности женщин в сфере безопасности как во время, так и по окончании конфликтов, а также на дальнейшее привлечение женщин к участию в процессах принятия решений и миротворческих операциях. В 2002 году Президент Совета безопасности призвал государства-участники разработать Национальные планы действий (1325 НПД), в которых будут указаны цели и этапы выполнения РСБ 1325. В 2004 году Генеральный секретарь ООН также предложил государствам-участникам разработать 1325 НПД и подтвердил необходимость этого процесса в своих докладах 2008 и 2009 годов о выполнении РСБ 1325.<sup>1</sup>

В ответ несколько национальных правительств разработали 1325 НПД, чтобы направить и скоординировать инициативы различных департаментов и институтов по вопросам женщин, мира и безопасности на национальном, региональном и международных уровнях. По сути, 1325 НПД являются примерами реализации национальной политики безопасности. На февраль 2010 года 18 государств приняли 1325 НПД: Австрия, Бельгия, Чили, Кот-д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, Дания, Финляндия, Исландия, Либерия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Руанда, Испания, Швеция, Швейцария, Уганда и Соединенное Королевство. НПД Австрии и Кот-д'Ивуара являются образцами наилучшего опыта с точки зрения процесса их разработки и включения индикаторов и механизмов обеспечения участия в контроле над их выполнением.

### **1325 НПД, Австрия**

Движение за принятие 1325 НПД началось во время президентства Австрии в Европейском Союзе в 2006 году, когда Австрия осознала необходимость улучшения координации подготовки своих сотрудников и их участия в международных и региональных миротворческих миссиях.<sup>2</sup> Последовал почти год встреч различных министров при координации со стороны Федерального министерства европейских и иностранных дел (ФМЕИД), и в 2007 году 1325 НПД был принят.<sup>3</sup> Для контроля над выполнением 1325 НПД ФМЕИД создало

---

<sup>1</sup> См. например United Nations S/PRST/2002/32, <http://www.peacewomen.org/un/UN1325/PresState2002.html> (по состоянию на 10 февраля 2010 года); S/2004/814, Report of the Secretary-General on women, peace and security, 13 October 2004, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/534/14/PDF/N0453414.pdf?OpenElement> (по состоянию на 10 февраля 2010 года).

<sup>2</sup> Council of the European Union, "Implementation of UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security – elaboration and implementation of UNSCR 1325 National Action Plans," Report of Meeting, Brussels, 2 October 2009.

<sup>3</sup> Federal Ministry for European and International Affairs, Austrian Action Plan on Implementing UN Security Council Resolution 1325 (2000), August 2007, [http://www.un-instraw.org/images/files/4328\\_action\\_plan.pdf](http://www.un-instraw.org/images/files/4328_action_plan.pdf) (по состоянию на 1 февраля 2010 года).

рабочую группу, в состав которой входили представители всех заинтересованных министерств и ведомств: Федерального министерства здравоохранения, семьи и молодежи; Федерального министерства внутренних дел; Министерства обороны; офиса Федерального Канцлера и австрийского агентства развития. Рабочая группа ежегодно представляет доклады совету министров и парламенту.

Десять организаций гражданского общества и два исследовательских института (Факультет международных отношений Университета Вены и Институт прав человека Людвиг Бальтсмана) принимали участие в разработке 1326 НПД Австрии. Согласно 1325 НДП, во время подготовки каждого ежегодного доклада необходимо проводить консультации с представителями организаций гражданского общества, а также обращаться к ним за советом по определенным вопросам в случае необходимости.

1325 НПД Австрии имеет три основные цели:

- увеличить участие женщин в миротворческом процессе и разрешении конфликтов, в частности поддерживая мирные инициативы женщин на местах;
- предотвратить случаи насилия на гендерной почве и защитить потребности и права женщин и девочек в рамках миротворческих миссий гуманитарных операций (включая операции в лагерях для беженцев и вынужденных переселенцев);
- увеличить представительство австрийских женщин в международных миротворческих операциях и в процессах принятия решений в международных и европейских организациях.

Чтобы достичь этих целей, Австрия запланировала провести 29 мероприятий на национальном, региональном и международном уровнях. Кроме того, являясь страной-донором, Австрия обязана выполнять РСБ 1325 во всех сферах международного сотрудничества, делая акцент на три области: верховенство права в вопросах насилия по отношению к женщинам и детям; разоружение, демобилизация и реинтеграция; сотрудничество с гражданским обществом по предотвращению конфликтов и построению мира.

Проведение каждого из мероприятий, обозначенных в 1325 НПД, поручено определенному министру или нескольким министрам; для каждого отмечены «статус кво», показатели и временные рамки, когда мероприятие должно быть завершено (хотя в некоторых случаях мероприятия названы как «происходящие в настоящее время»). Например, одним из мероприятий, отмеченных в 1325 НПД, является «Поддержка инициатив в рамках Совета Евроатлантического партнерства, направленных на выполнение РСБ 1325 в операциях НАТО. Это мероприятие поручено ФМЕИД и Федеральному мини-

стерству обороны на «текущий период». Показателем эффективности является «рост понимания важности РСБ 1325 в евроатлантическом сообществе».

Государства отметили, что принятие и достижение «показателей эффективности» является одним из наиболее важных и сложных аспектов 1325 НПД. Детализированные показатели – необходимый инструмент мониторинга и оценки прогресса в достижении цели. Сегодняшний опыт Австрии в выполнении 1325 НПД дает информацию о сложностях оценки реального прогресса. Например, ФМЕИД отмечает, что хотя было несложно определить в качестве показателя успешности увеличение количества женщин-миротворцев в миротворческих операциях, на практике оказалось сложным измерить успех только этим показателем. Австрия выяснила, что участие в миротворческих миссиях хотят принять не совсем подходящие для этого женщины: большая часть кандидатов были слишком молоды, а более старшим кандидатам препятствовали семейные обстоятельства. Таким образом, Австрия выяснила, что необходимо провести исследование мотивации женщин для участия в миротворческих операциях и разработать механизмы помощи женщинам-миротворцам.<sup>4</sup> Этот пример показывает, как важно оценить все потенциальные факторы, потребности и риски до того, как определять показатели успешности. Такой процесс поможет правительству сформулировать точные, надежные и реально достижимые показатели успешности.

### **1325 НПД, Кот-д’Ивуар**

Кот-д’Ивуар переживает политические и военные кризисы с сентября 2002 года. 1325 НПД, рассчитанный на пять лет, с 2008 по 2012 годы, был разработан под руководством Министерства по вопросам семьи, женщин и социальной политики (МСЖСП) в сотрудничестве с Министерствами планирования и развития, Министерством иностранных дел, Министерством юстиции и прав человека, Министерством экономики и финансов, Министерством обороны, Министерством внутренних дел, Министерством солидарности и жертв войны, Министерством здравоохранения и гигиены, Министерством национального образования и восстановления.<sup>5</sup> В январе 2007 года ПРООН, ЮНФПА, Отделение миссии ООН в Кот-д’Ивуаре по гендерным вопросам, ЮНИФЕМ и Норвегия начали проект оказания технической и финансовой по-

---

<sup>4</sup> Council of the European Union, “Implementation of UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security.”

<sup>5</sup> Ministry of the Family, Women and Social Affairs, *National Action Plan for the Implementation of Resolution 1325 of the Security Council (2008-2012): Background Document*, [http://www.un.org/womenwatch/feature/wps/nap1325\\_cote\\_d\\_ivoire.pdf](http://www.un.org/womenwatch/feature/wps/nap1325_cote_d_ivoire.pdf) (по состоянию на 19 февраля 2010 года). См. также ПРООН, информационное письмо, режим доступа: [www.undp.org/cpr/whats\\_new/women\\_in\\_cotedivoire.shtml](http://www.undp.org/cpr/whats_new/women_in_cotedivoire.shtml) (по состоянию на 22 февраля 2010 года).

мощи правительству Кот-д'Ивуара в разработке и выполнении 1325 НПД, а также по поддержке организаций гражданского общества, занимающихся гендерными вопросами и участвующими в 1325 НПД. В рамках этого проекта для правительственных чиновников, представителей местных выборных органов власти – особенно мэров и генеральных прокуроров – и организаций гражданского общества были проведены тренинги по РСБ 1325.<sup>6</sup>

1325 НПД Кот-д'Ивуара содержит детальный обзор гендерно обусловленных проблем, с которыми сталкиваются женщины и девочки Кот-д'Ивуара, включая внутренние и внешние перемещения, проституцию, насилие на сексуальной почве и нападения. В нем также признаются такие проблемы сектора безопасности, как коррупция и политизация судебной системы, недостаточная подготовка полиции и жандармерии в области обращения с жертвами сексуального насилия. Эти проблемы мешают усилиям по решению гендерно обусловленных проблем женщин и девочек. Исходя из этого и признавая важность решения проблем женщин и привлечения их к работе во всех секторах развития, 1325 НПД рассматривает выполнение РСБ 1325 как национальный приоритет. По своей сути, 1325 НПД является согласованной основой для процесса реконструкции, примирения и установления мира в стране.

Главной целью 1325 НПД Кот-д'Ивуара является «применение гендерного подхода в мирной политике, чтобы значительно снизить неравенство и дискриминацию». Чтобы достичь этой цели 1325 НПД выделяет четыре приоритетные области:

- защита прав женщин и девочек от насилия на сексуальной почве, включая обрезание женщин;
- включение гендерного компонента при разработке политики и программ;
- участие мужчин и женщин в национальном процессе восстановления и построения мира;
- увеличение представительства женщин в процессах принятия политических решений и других политических процессах.

Характерной особенностью 1325 НПД Кот-д'Ивуара является логичная система показателей успешности, связанная с каждой из четырех приоритетных областей и являющаяся платформой для мониторинга и оценки прогресса. В каждой приоритетной области от 6 до 12 мероприятий и три разных типа результатов – «стратегические результаты», «результаты эффективности» и

---

<sup>6</sup> PNUD, CIV 00055669 – Projet d'appui à l'élaboration et la mise en oeuvre d'un Plan National de Promotion de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité, janvier-décembre 2007, <http://www.ci.undp.org/uploadoc/1325.pdf> (по состоянию на 12 февраля 2010 года).

«итоговые результаты». Для каждого из мероприятий определены ответственный исполнитель и способ отчетности. В системе также названы риски и определены итоговые результаты, источники и способы подтверждения достижения каждого из желаемых результатов. Более того, в 1325 НПД представлен пятилетний бюджетный план, разработанный для каждого из мероприятий.

1325 НПД предусматривает создание Национального координационного комитета при МСЖСП, в состав которого входят представители организаций гражданского общества, который регулярно информирует правительство о состоянии дел, а также ежегодно предоставляет отчеты о результатах. Специальные комитеты, в состав которых входят представители правительства и организаций гражданского общества с соответствующим опытом, проводят мониторинг и оценку отдельных проектов, включая показатели успешности и финансовые расходы.

И в завершение, одним из проблемных моментов видится возможность трансформации стремлений в конкретные результаты по полному выполнению РСБ 1325 на национальном (там, где есть такое намерение), региональном и международном уровнях все большим числом государств, разрабатывающих НПД. Процессы мониторинга и оценки, включая подготовку ежегодных отчетов такими органами, как рабочая группа в Австрии и Национальный мониторинговый комитет в Кот-д'Ивуаре, будут ключевыми для определения степени прогресса, проблем и извлеченных уроков.

- ✓ Важность применения гендерного подхода в формировании политики национальной безопасности рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и формирование политики национальной безопасности».
- ✓ Причины необходимости и способы привлечения организаций гражданского общества к участию в формировании политики национальной безопасности рассмотрены в подразделе 4.4 справочного пособия «Гендер и формирование политики национальной безопасности».
- ✓ Сложности и способы применения гендерного подхода в политике национальной безопасности в контексте постконфликтных, развивающихся, переходных и развитых стран рассмотрены в разделе 5 справочного пособия «Гендер и формирование политики национальной безопасности».

## ИЗРАИЛЬ: Закон об участии женщин в процессе принятия решений по вопросам безопасности

Женщины всегда играли ключевые роли в мирных переговорах на Ближнем Востоке. Это и палестинская активистка борьбы за мир, профессор литературы Ханан Ашрави, и Министр иностранных дел Израиля Тизпи Ливни. Тем не менее, женщины еще недостаточно представлены в процессах мирных переговоров и принятия решений по вопросам безопасности. В конце 2004 года два члена Кнессета (парламента Израиля) совместно с *Isha L'Isha*, организацией женщин, искала способы изменить эту ситуацию. Они инициировали поправки к закону 1956 года «О равном представительстве женщин», чтобы сделать обязательным включение женщин в состав групп, назначаемых парламентом для решения вопросов внутренней, внешней политики и политики безопасности, и для ведения мирных переговоров.<sup>7</sup>

*Isha L'Isha* организовала масштабную кампанию как среди своих сторонников, так и среди других женских и миротворческих организаций, призывая их звонить, отправлять факсы и электронные письма членам Кнессета в поддержку закона.<sup>8</sup> Также была организована кампания в СМИ, чтобы донести до Кнессета сигнал о важности этого закона. После принятия закона в первом чтении в марте 2005 года *Isha L'Isha* отправила своих представителей на дебаты в Кнессет, чтобы окончательный вариант закона был как можно более эффективным, что гарантировало бы его прохождение на следующих чтениях.

Поправки к закону были приняты Кнессетом в июле 2005 года. В результате закон «О равном представительстве женщин» предусматривает равные права женщин и их защиту от насилия, сексуальных домогательств, сексуальной эксплуатации и торговли людьми, а также равное представительство женщин в формировании политики и ведении мирных переговоров. Считается, что своим успехом кампания обязана двум основным процессам: созданию коалиции женских организаций, которая публично поддержала законопроект, и открытому общению и сотрудничеству с членами Кнессета.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Isha L'Isha, "Parliament/Knesset Passes New Law Mandating Inclusion of Women for Peace and Security Negotiations & Policy," *Isha L'Isha News Release*, 21 July 2005, <http://www.peacewomen.org/news/Israel-OPT/July05/Knesset.html> (по состоянию на 29 июня 2009 года).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Kathambi Kinoti, *Involving Israeli Women in Peace and Security* (interview with Sarai Aharoni of Isha L'Isha, Haifa Feminist Centre Israel, Association for Women's Rights in Development (AWID), Resource Net Friday File Issue 241, August 2005), [www.awid.org/eng/Issues-and-Analysis/Library/Involving-Israeli-Women-in-Peace-and-Security](http://www.awid.org/eng/Issues-and-Analysis/Library/Involving-Israeli-Women-in-Peace-and-Security) (по состоянию на 29 июня 2009 года).

Основная цель – чтобы при формировании группы для ведения переговоров или комитета, их состав докладывался Управлению по улучшению положения женщин при канцелярии премьер-министра. Если, по мнению Управления, женщины представлены недостаточно, оно может попросить внести изменения. Эта система еще не воплощена в жизнь, что, в конце концов, требует вмешательства судебных органов.

Закон приветствовал участие израильских женщин в работе Международной женской комиссии, всемирной коалиции 60 женских активисток и правительственных чиновников, созданной в июле 2005 года в Стамбуле. Комиссия начала с выводов о том, что женщины Израиля и Палестины практически не участвуют в процессах принятия решений и официальных переговорах, затем ее позиции были усилены благодаря закону 2005 года и Резолюции Совета безопасности ООН 1325, в настоящее время Комиссия работает над системой поддержки назначения женщин в переговорные группы в регионе. Основным объектом ее внимания являются мирные переговоры между Израилем и Палестиной.

Несмотря на прогрессивный израильский закон о гендерном равенстве, существующие данные по реализации гендерного равенства свидетельствуют, что женщинам Израиля еще далеко до достижения реального равноправия. В марте 2009 года 21 из 120 (или 17.5 %) членов Кнессета были женщины, по сравнению со средним показателем европейских стран – 21.2 %.<sup>10</sup> В Израиле путь женщины в национальную политику лежит через местные органы власти и/или армию. Интегрирование женщин в вооруженные силы было одним из главных принципов стратегии правительства в достижении гендерного равенства. Тем не менее, хотя женщины составляют 33 % от числа младших офицеров, 21 % – от общего числа капитанов и майоров, их количество достигает всего лишь 3 % среди высших чинов.

Еще слишком рано оценивать влияние поправок 2005 года к закону Израиля «О равном представительстве женщин». Тем не менее, он является положительным примером действий по выполнению Резолюции Совета безопасности ООН 1325. Разработка нового закона – только начало длительного процесса, который предусматривает тренинги для женщин в умении вести переговоры, обучение разрешению конфликтов, создание реестра квалифицированных женщин-переговорщиц и мониторинг выполнения закона.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> См. International Parliamentary Union, “Women in National Parliaments: Situation as of 31 May 2009,” IPU, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (по состоянию на 29 июня 2009 года).

<sup>11</sup> L’Isha, “Parliament/Knesset Passes New Law.”

## ЯМАЙКА: Политика национальной безопасности с учетом гендерного фактора и участия женщин

Ямайка страдает от большого количества социальных проблем. В частности, высокий уровень насильственных преступлений в бедных районах грозит подорвать социальную структуру страны. В 2009 году в Ямайке совершалось 32.41 убийства на 100 000 человек (для сравнения в США этот уровень составляет 4.28 на 100 000 человек).<sup>12</sup> Гендерное неравенство существует в сферах образования, трудоустройства и принятия решений. Домашнее насилие является серьезной проблемой для женщин. В 2007 году было зарегистрировано 9 625 случаев домашнего насилия (на 29.2 % больше чем в предыдущем году), считается, что приблизительно 4.4 % убийств связаны с домашними конфликтами.<sup>13</sup>

Правительство Ямайки понимает, что для того чтобы справиться с организованной преступностью и массовым насилием, а также социально-экономическими проблемами, необходим инклюзивный подход. В 2005 году были начаты широкие консультации с привлечением всех потенциально заинтересованных правительственных учреждений, государственных агентств и организаций гражданского общества (ОГО), включая женские группы. В ходе консультаций было определено восемь целей стратегической безопасности, приняты Зеленая и Белая книги Стратегии национальной безопасности, которые были предложены на рассмотрение парламента в январе 2006 года.<sup>14</sup> Восемь целей стратегической безопасности:

1. Снизить уровень насильственных преступлений и ликвидировать организованные преступные объединения.
2. Усилить систему правосудия и обеспечить верховенство права.
3. Защитить Ямайку от терроризма.

<sup>12</sup> Nationmaster.com, "Crime Statistics: Murders (per capita) (most recent) by country," [www.nationmaster.com/graph/crime/crime-murders-per-capita](http://www.nationmaster.com/graph/crime/crime-murders-per-capita) (по состоянию на 29 июня 2009 года). См. также: Jamaica and the European Community, *Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the Period 2008–2013* (Kingston and Brussels: Government of Jamaica and the European Commission), [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_jm\\_csp10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_jm_csp10_en.pdf) (по состоянию на 29 июня 2009 года).

<sup>13</sup> Rasbert Turner, "Domestic Violence Statistics Alarming," *Jamaica Gleaner News*, 21 July 2008, <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20080721/lead/lead6.html> (по состоянию на 29 июня 2009 года).

<sup>14</sup> Ministry of National Security, Government of Jamaica, *National Security Policy for Jamaica: Towards a Secure and Prosperous Nation* (Kingston: Government of Jamaica, Kingston, 2007), <http://www.jis.gov.jm/NSPANNET.pdf> (по состоянию на 29 июня 2009 года).

4. Защитить и контролировать территорию Ямайки.
5. Усилить целостность институтов демократического правительства.
6. Увеличить вклад Ямайки в региональную и международную безопасность.
7. Обеспечить условия для экономической стабильности и эффективной системы социального обеспечения.
8. Защитить природные ресурсы Ямайки и снизить риск катастроф.<sup>15</sup>

На основе этих документов в середине 2007 года правительство одобрило комплексную политику национальной безопасности (ПНБ) «К защищенной и процветающей нации».<sup>16</sup> ПНБ интегрировала основные направления политики безопасности Ямайки, цели и обязательства в общий план для реализации «Национального видения». Он затрагивает все основные институты секторов безопасности и юстиции, включая вооруженные силы, полицию, Министерство юстиции и негосударственные учреждения. В нем также рассмотрены дополнительные роли и обязанности общественности, частного сектора и ОГО в создании интегрированной, единой структуры безопасности. ПНБ содержит план действий по наращиванию потенциала Ямайки для достижения восьми целей стратегической безопасности, в нем очерчены специфические возможности, цели и действия, ожидаемые от конкретных министерств, департаментов, агентств и других международных и местных партнеров в пределах определенных временных рамок.<sup>17</sup>

В основе политики – идея, что «для того, чтобы все жители Ямайки почувствовали улучшение качества жизни и реализовали весь свой потенциал, необходимо участие каждого», то есть подтверждается подход «прямого участия», при помощи которого была задумана и должна быть выполнена ПНБ.<sup>18</sup> Например, ПНБ предусматривает, что местные органы безопасности:

должны проводить обязательные встречи, открытые для общественности, чтобы граждане могли озвучить свои проблемы, получить информацию о работе полиции и других государственных агентств и, что более важно, задать вопросы полиции и другим агентствам.<sup>19</sup>

Чтобы закрепить подход прямого участия, было создано несколько совместных комитетов с участием Отдела по выполнению Стратегии национальной безопасности и соответствующих органов местной власти и организаций гра-

---

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Ministry of National Security, Government of Jamaica, *National Security Policy for Jamaica*, iii.

<sup>17</sup> Там же, v.

<sup>18</sup> Там же, iii.

<sup>19</sup> Там же, 91.

жданского общества. Они должны способствовать постоянному общению и сотрудничеству между Отделом по выполнению Стратегии национальной безопасности и заинтересованными организациями на местах.

В консультациях по разработке ПНБ участвовало Бюро по вопросам женщин и различные женские организации. Благодаря их вкладу, ПНБ рассматривает гендерную природу некоторых угроз безопасности. Она призывает обратить внимание на влияние насилия на личность, сообщества и общество в целом, отмечая что:

домашнее насилие – одна из самых распространенных форм насилия, от которого страдает общество. Оно является частью общей картины преступности и насилия, которые подрывают социальную структуру общества и играют негативную роль в социализации молодежи, считающей насилие способом разрешения конфликта. Особенно страдают от домашнего насилия женщины и дети.<sup>20</sup>

В рамках выполнения ПНБ власти должны были принять меры в ответ на домашнее насилие. Например, Бюро по вопросам женщин и правительство провели тренинги для полиции по разъяснению серьезности проблемы домашнего насилия и поддержали развитие служб по реагированию на проявления домашнего насилия.<sup>21</sup>

*Программа борьбы с насилием, мира и устойчивого развития Ямайки на 2008–2011 годы* (ПБНМУР, инициированная и финансировавшаяся Программой развития ООН, Департаментом международного развития Соединенного Королевства и Канадским Агентством международного развития) служит основой для выполнения ПНБ в отношении насилия и преступности.<sup>22</sup> В ПБНМУР включен гендерный план действий, который красной нитью проводит идею гендерного равенства через ПНБ в целом. Например, он предусматривает сбор и распространение информации о насилии на гендерной почве, чтобы информировать офицеров правоохранительных структур, политиков и общественность. Центр помощи женщинам проводит мониторинг включения Гендерного плана действий в план выполнения ПБНМУР всех ее участников, включая правительство.

<sup>20</sup> Там же, 13.

<sup>21</sup> Ministry of National Security, "Police Going After Men Who Commit Violence Against Women," *Jamaica Information Service*, 27 November 2008, [http://www.jis.gov.jm/security/html/20081127T0900000500\\_17538\\_JIS\\_POLICE\\_GOING\\_AFTER\\_MEN\\_WHO\\_COMMIT\\_VIOLENCE\\_AGAINST\\_WOMEN.asp](http://www.jis.gov.jm/security/html/20081127T0900000500_17538_JIS_POLICE_GOING_AFTER_MEN_WHO_COMMIT_VIOLENCE_AGAINST_WOMEN.asp) (по состоянию на 29 июня 2009 года).

<sup>22</sup> Governance Unit UNDP Jamaica, *Jamaica Violence Prevention, Peace and Sustainable Development Programme (JVPPSD) 2008 Annual Report* (Kingston: UNDP, November 2008), [http://www.jm.undp.org/files/JVPPSD\\_Report.pdf](http://www.jm.undp.org/files/JVPPSD_Report.pdf) (по состоянию на 29 июня 2009 года).

В рамках ПБНМУР Программа развития ООН провела тренинги для 600 представителей общин по вопросам предотвращения конфликтов, гендерным проблемам и построению мира. Институциональная поддержка была предоставлена основным группам гражданского общества, включая Центр помощи женщинам. Тренинги были также проведены для более чем 200 правительственных чиновников, включая полицейских и мировых судей. Было открыто три Центра мира и правосудия, задачей которых, кроме оказания помощи полиции и судам в борьбе с преступностью и насилием, должны заниматься и гендерными проблемами – проводить работу с молодыми людьми по недопущению агрессивной маскулинности и обеспечивать доступ к правосудию для женщин.

Хотя ПНБ Ямайки можно рассматривать как пример применения принципа прямого участия в разработке политики безопасности, самому документу в некотором отношении не хватает гендерной чувствительности. В нем употребляются такие слова, как “man-made hazards” – угрозы, созданные руками человека, и “manpower” – человеческие ресурсы – термины, берущие свое начало в идее, что только мужчины, а не женщины активны в общественной жизни<sup>23</sup> (от английского слова *man*, которое переводится и *мужчина*, и *человек* – прим. переводчика).

В завершение следует заметить, что лоббирование женщинами идеи интеграции проблемы насилия на гендерной почве в ПНБ увенчалось разработкой правительством национального плана действий по борьбе с гендерным насилием, в котором учитываются<sup>24</sup> комплексные механизмы защиты, включая законодательство, улучшение помощи жертвам, усиление партнерства и привлечение к решению этой проблемы большего числа мужчин и мальчиков. План действий в настоящее время находится в стадии разработки, но, если он будет одобрен в конце 2009 года, как планировалось, это станет значительным шагом в борьбе с домашним и гендерным насилием на Ямайке.

---

<sup>23</sup> Government of Jamaica, *National Security Policy for Jamaica*.

<sup>24</sup> Ministry of Information, Culture, Youth and Sports, “Government to Develop Action Plan to Address Gender-based Violence,” *Jamaica Information Service*, 27 November 2008, [http://www.jis.gov.jm/information/html/20081127T090000-0500\\_17534\\_JIS\\_GOV\\_T\\_TO\\_DEVELOP\\_ACTION\\_PLAN\\_TO\\_ADDRESS\\_GENDER\\_BASED\\_VIOLENCE\\_.asp](http://www.jis.gov.jm/information/html/20081127T090000-0500_17534_JIS_GOV_T_TO_DEVELOP_ACTION_PLAN_TO_ADDRESS_GENDER_BASED_VIOLENCE_.asp) (по состоянию на 29 июня 2009 года).

# Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

*Применение гендерного подхода и привлечение организаций гражданского общества к контролю над сектором безопасности поможет разработать ...*

**Систему более эффективного контроля.** Женские организации гражданского общества могут улучшить контроль над сектором безопасности:

- давая политические рекомендации по вопросам большей прозрачности, подотчетности и гибкости;
- наблюдая за выполнением международных и региональных соглашений, а также за национальной и институциональной политикой;
- предоставляя возможности развития потенциала контролирующих органов в гендерных вопросах;
- определяя угрозы и проблемы безопасности для отдельных лиц и сообществ;
- способствуя налаживанию диалога между местными общинами и органами, контролирующими сектор безопасности;
- привлекая внимание общественности к проблеме подотчетности институтов сектора безопасности.

**Более эффективные институты сектора безопасности.** Контроль над институтами сектора безопасности с точки зрения приема на службу, удержания и продвижения женщин обеспечивает равенство возможностей для мужчин и женщин. Контроль над институтами сектора безопасности в вопросах предотвращения случаев сексуальных домогательств и других форм насилия на гендерной почве увеличивает эффективность их работы. Мониторинг правовой политики и политики безопасности в сфере решения проблем насилия на гендерной почве повышает их эффективность. Группы гражданского общества могут, используя формальные и неформальные механизмы, способствовать гендерно чувствительному контролю.

**Принципы реализации подхода «местной собственности» в РСБ.** Когда и мужчины, и женщины принимают участие в процессе РСБ, включая участие женских организаций гражданского общества, усиливается участие общественности в процессе реформ. Когда реформа соответствует различным за-

просам, взглядам и приоритетам мужчин и женщин, институты сектора безопасности становятся более эффективными, представительными и легитимными в глазах населения.

- ✓ Это введение разработано на основе практических записок «Гендер и контроль гражданского общества над сектором безопасности», которые базируются на более обширном справочном пособии. Эти документы можно посмотреть онлайн, режим доступа: [www.dcaf.ch/gssrtoolkit](http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit).

## **БРАЗИЛИЯ: Борьба организаций гражданского общества с вооруженным насилием**

В Рио-де-Жанейро, Бразилия, вероятность смерти молодого человека в результате массового насилия выше, чем от других внешних факторов, таких как ДТП, болезнь или другие травмы вместе взятые. В Бразилии один из самых высоких показателей числа убийств в мире – более 39 000 смертей от огнестрельных ранений каждый год. Для бразильца смерть в результате огнестрельного ранения в четыре раза более вероятна, чем для представителя населения Земли в целом.<sup>1</sup>

Вива Рио – это неправительственная организация, базирующаяся в Рио-де-Жанейро и занимающаяся проблемами насилия с применением оружия, работой с молодежью и общинами. Созданная в 1993 году в ответ на эскалацию городского насилия, она поставила себе задачу пропагандировать культуру мира и социального развития. Сегодня у Вива Рио около 500 текущих проектов. Некоторые из этих проектов направлены на предотвращение массового и вооруженного насилия среди молодежи:

- общественные кампании за снижения спроса на оружие;
- добровольные кампании по сдаче стрелкового оружия;
- уничтожение сданного оружия, совместно с полицией, армией и местными властями;
- усиление безопасности складов;
- кампании, требующие более сурового наказания за применение оружия;
- бесплатные юридические консультации;
- другие программы, такие как занятия музыкой, спортом, курсы профессиональной подготовки, микрокредитование, проекты город-

---

<sup>1</sup> UNESCO, “Mortes Matadas Por Armas de Fogo no Brazil – 1979/2003,” Julio Jacobo Waiselfisz, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139949POR.pdf> (по состоянию на 9 марта 2009 года).

ских парков, компьютерные центры, начальное и среднее образование, бесплатные юридические консультации;

- проект «Борьба за мир», в рамках которого 40 мальчиков из трущоб Маре прошли курсы по гражданским правам и боксерскую подготовку, а также участвовали в групповых беседах с социальными работниками на темы управления гневом, болезней, передающихся половым путем, повышения самооценки.

Совместно с военной полицией штата Рио-де-Жанейро, Вива Рио разработала курс подготовки тренеров для полиции по вопросам прав граждан, этики и отношений с общественностью. Почти 200 офицеров прошли подготовку, они, в свою очередь, провели тренинги с коллегами, что, в конечном итоге, позволило пройти обучение около 10 000 офицеров.<sup>2</sup>

Женщины сыграли очень важную роль в усилиях по разоружению. В мае 2001 года женщины Вива Рио начали кампанию «Свободно выбирай оружие. Твое оружие или я!». Десятки тысяч женщин, многие из которых входят в группы поддержки жертв, прошли по улицам и успешно выступили за более суровые законы штата в отношении оружия. В декабре 2003 года они провели марш в поддержку национального закона «О разоружении». Признавая весомость вклада женщин в борьбу с насилием, Вива Рио недавно пересмотрела все свои действующие проекты и разработала новые, более гендерно ориентированные.

- ✓ Проблемы насилия на гендерной почве рассмотрены на страницах 3-4 справочного пособия «Гендер и реформа сектора безопасности».
- ✓ Роль организаций гражданского общества в контроле над сектором безопасности рассмотрена в справочном пособии «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности», страницы 2-3.
- ✓ Важность привлечения мужчин к борьбе с насилием в обществах рассмотрена в справочном пособии «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности», страница 10.

## **НЕПАЛ: Сотрудничество женских организаций гражданского общества с институтами сектора безопасности**

Пример Непала очень ценен с точки зрения сотрудничества женских организаций и институтов сектора безопасности.

---

<sup>2</sup> International Action Network on Small Arms (IANSA), "NGO Profile: Viva Rio, Brazil," IANSA, [http://www.iansa.org/women/bulletin1/ngo\\_profile\\_viva\\_rio.htm](http://www.iansa.org/women/bulletin1/ngo_profile_viva_rio.htm) (по состоянию на 9 марта 2009 года).

Гражданское общество играло значительную роль в борьбе с альянсом армии и монархии: организации гражданского общества сотрудничали при создании Движения гражданского общества за демократию и мир, организовали массовые мирные демонстрации и совместно с маоистами и другими политическими партиями вынудили короля Гьянендру отказаться от власти и согласиться на демократические преобразования.<sup>3</sup>

Перед институтами сектора безопасности стоят серьезные задачи по решению проблем, связанных с гендерным вопросом:<sup>4</sup>

- При отсутствии закона о домашнем насилии полиция не реагирует на такие случаи домашнего насилия, как изнасилования. Полиция, как правило, рассматривает домашнее насилие как обычную семейную проблему и неохотно выдвигает обвинение против тех, кто прибегает к насилию.<sup>5</sup>
- Хотя во многих районах страны были созданы Центры помощи женщинам и детям, которые должны оказывать помощь женщинам и детям, пострадавшим от насилия, сотрудникам этих Центров часто не хватает сочувствия, умений и настойчивости при рассмотрении наиболее сложных случаев.
- Усложнен доступ женщин к правосудию. Если жертва насилия ищет правосудия самостоятельно, полиция часто не относится серьезно к ее заявлениям. Однако если жертва обращается в полицию через социальную службу, вероятность рассмотрения ее дела выше.

Многие годы различные организации проводили ознакомительные и тренинговые программы для различных групп, пытаясь остановить насилие по отношению к женщинам и детям. Цель этих тренингов – привлечь внимание к различным аспектам насилия, проанализировать роль задействованных сторон, создать условия для тех, кто напрямую или косвенно связан с рассмотрением случаев насилия, наладить между ними связи. Участие сотрудников полиции и НПО в различных тренинговых сессиях способствовало плодотворному обмену идеями и опытом, а также уменьшению пропасти между сотрудниками полиции и активистами НПО.<sup>6</sup>

В сотрудничестве с военными в 2003 году женские организации провели тренинги для примерно 200 высших должностных лиц по вопросам междуна-

---

<sup>3</sup> Shiva K. Dhungana, "Security Sector Reform and Peacebuilding in Nepal: A Critical Reflection," *Journal of Peacebuilding and Development* 3:2 (2007): 70-78.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Saferworld, *Policing in Nepal: A Collection of Essays*, September 2007.

<sup>6</sup> Там же.

родных прав человека, включая особые права женщин и детей.<sup>7</sup> Благодаря интерактивным программам с участием высших военных должностных лиц и крестьян, тренинги сформировали негативное отношение к притеснениям и насилию в армии. В 2004 году был создан Руководящий комитет, в который вошли представители организации «Спасите детей», военной полиции, полиции, офиса премьер-министра. Его задача – разработка учебного пособия для военных в этой сфере.

Женщины оказали большую помощь в мирном процессе 2006 года и продолжают играть важную роль в постконфликтном Непале. Женские группы, действующие на уровне общин и районов, принимали активное участие в процессе борьбы за участие женщин в диалоге с представителями политических институтов и сектора безопасности.<sup>8</sup> РАСТ, национальная НПО, задачей которой является распространение на национальном уровне успешного местного опыта путем налаживания связей между местными женскими группами и их коллегами, не работающими на национальном уровне, активно призывала к увеличению участия женщин во временном правительстве.<sup>9</sup>

- ✓ Участие женских организаций в контроле над сектором безопасности рассмотрено в подразделе 4.8 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».
- ✓ Объединения гражданского общества рассмотрены в подразделе 4.9 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».
- ✓ Гендерные тренинги персонала сектора безопасности рассмотрены в подразделе 4.7 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».

## **СТРАНЫ БАССЕЙНА ТИХОГО ОКЕАНА: Участие женских организаций гражданского общества в диалоге по вопросам безопасности**

В Тихоокеанском регионе женщины были «орудием» борьбы за мир во время кризиса на Бугенвиле, Соломоновы острова, и Фиджи. В настоящее время они продолжают играть важную роль в построении мира. Проводя

<sup>7</sup> Sanam N. Anderlini and Camille P. Conaway, "Security Sector Reform," in *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action* (International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004), 36.

<sup>8</sup> International Alert, "Supporting Civil Society in Building Peace in Nepal," 2007, [http://www.international-alert.org/pdf/Supporting\\_Civil\\_Society\\_in\\_Building\\_Peace\\_in\\_Nepal.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/Supporting_Civil_Society_in_Building_Peace_in_Nepal.pdf).

<sup>9</sup> Pact World web-site, <http://www.pactworld.org>.

компании по защите прав и привлечению внимания к проблемам, женские организации советуют и информируют политиков в сфере безопасности и общественность по вопросам, связанным с гендером и безопасностью.

Одной из наиболее острых проблем для женщин Тихоокеанского региона является их изолированность от структур, которые принимают решения. И действительно, пять из десяти стран мира, у которых нет женского представительства в парламенте, расположены в регионе, а женщины, как правило, недостаточно представлены на руководящих должностях в политике и на государственной службе. Это было основной причиной политической инициативы «Женщины, мир и безопасность: политические ответы и решения для нашего Тихоокеанского региона», стартовавшей в октябре 2008 года по инициативе femLINKPACIFIC, регионального медиа-объединения женщин по выполнению Резолюции Совета безопасности ООН 1325.

Женщины Тихоокеанского региона имеют долгую историю участия в миротворческой деятельности, начиная с Христианской ассоциации молодых женщин Фиджи. FemLINKPACIFIC возникла в 2000 году из Мирного комитета бдительности «Голубая лента» и в основу своих медиа- и политических инициатив было положено выполнение Резолюции Совета безопасности ООН 1325.<sup>10</sup> FemLINKPACIFIC создали региональное медиа, чтобы документировать и информировать о работе группы «Тихоокеанские женщины за мир» по выполнению РСБ 1325 на национальном, региональном и международном уровнях.

С этой целью были проведены различные мероприятия, такие как создание веб-сайта «Резолюция 1325» для распространения информации о РСБ 1325 и создание регулярного информационного бюллетеня 1325 eNews Bulletin. «Тихоокеанские женщины за мир» перевели Резолюцию на языки фиджи, хиндустани, ротума, тонга, пиджин Соломоновых островов, ток пиджин, готовятся переводы на Бислама (Бич-ла-Мар, язык Вануату), самоа, и-кирибати, маори островов Кука. С 2004 года действует программа «Разъездное радио», в которой сельские женщины могут рассказать о своих взглядах, заботах и проблемах. Затем FemLINKPACIFIC передает эту информацию политикам и официальным лицам стран-участниц Комитета региональной безопасности Тихоокеанского форума.

В 2006 году при помощи правительства Австралии семинар Тихоокеанского форума «Гендер, конфликты, мир и безопасность» был проведен в Нади, Фиджи. Этот семинар, первый такого рода в регионе, посетили политики, представители армии и правоохранительных органов, женских НПО со всех

---

<sup>10</sup> Дополнительную информацию см. на сайте <http://www.femlinkpacific.org.fj>.

16 стран-участниц Тихоокеанского форума. Позитивным моментом семинара стало включение в региональную повестку выполнение РСБ 1325.

В мае 2008 года FemLINKPACIFIC была расширена согласованная в 2006 году повестка, в нее было включено участие представителей женских НПО в мирном диалоге на Фиджи, участие в работе программы Track II Комитета региональной безопасности Тихоокеанского форума и проведение специального заседания Комитета региональной безопасности Тихоокеанского форума по итогам семинара «Гендер, конфликты, мир и безопасность». Все эти мероприятия – возможность для женщин напрямую общаться с представителями правительства, получить поддержку целостного подхода к проблемам безопасности через призму безопасности человека.

31 октября 2008 года, в день 8-ой годовщины со дня принятия РСБ 1325, Региональное объединение «Тихоокеанских женщин» представило инициативу «Женщины, мир и безопасность: политические ответы и решения для нашего Тихоокеанского региона». Инициатива затрагивает несколько важных для женщин сфер:

- выживание и восстановление после конфликта;
- женские бюджеты предотвращения конфликтов и экономической безопасности;
- демократизация процесса принятия решений в сфере безопасности;
- целостный подход к разоружению и реинтеграции;
- распространение культуры мира.

Этот программный документ появился после трех месяцев собеседований, проходивших в Тихоокеанском регионе между 2007 и 2008 годами, в ходе которых собирался опыт 288 женщин. Кроме того, у 200 женщин были взяты интервью сельскими корреспондентами FemLINKPACIFIC. *«Политические ответы и решения для нашего Тихоокеанского региона»* распространяются, чтобы помочь политикам и лидерам гражданского общества изучить предлагаемые женщинами практические шаги для достижения гендерного равенства. Женщины и женские организации, участвовавшие в разработке «Политических ответов и решений для нашего Тихоокеанского региона», признали, что их работа должна выйти за рамки создания «списка необходимого», который передается правительству и требует адекватной реакции. Документ, появившийся в октябре 2008 года, должен помочь «Тихоокеанским женщинам» начать реально и систематически влиять на региональную повестку безопасности на национальном уровне; обеспечить информированность женских лидеров и их коллег в правительстве; обеспечить их необходимыми институциональными, финансовыми и человеческими ресурсами для реализации стратегий и рекомендаций.

- ✓ Важность гендерного компонента для контроля со стороны гражданского общества рассмотрена на страницах 3-5 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».
- ✓ Вклад женских организаций в работу организаций, осуществляющих мониторинг сектора безопасности, представлен на странице 6 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».
- ✓ Защита прав, привлечение внимания к проблемам и работа со СМИ рассмотрены на страницах 9-11 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».

## **СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО: Контроль гражданского общества над местами содержания под стражей**

В Соединенном Королевстве гражданское общество осуществляет контроль над сектором безопасности путем посещений и мониторинга мест содержания под стражей, как в тюрьмах, так и в местах предварительного заключения. Такие посещения происходят по-разному и совершаются различными организациями. Например, команда экспертов может быть назначена правительством, либо могут осуществляться визиты тюремных волонтеров или независимых мониторинговых комитетов. В рамках этой работы посещающие команды и отдельные лица также стараются выявить и решить гендерные проблемы в местах содержания под стражей.

### **Визиты независимых тюремных волонтеров**

Закон «О реформе полиции» 2002 года привел к созданию независимой системы мониторинга, которая предусматривает, что волонтеры могут без предупреждения посещать полицейские участки и интересоваться обращением с задержанными, условиями их содержания и тем, соблюдаются ли их права. Эти волонтеры – члены местных общин – называются независимыми тюремными волонтерами.

Руководство полиции контролирует систему в целом и отвечает за подбор и назначение волонтеров. И хотя не требуется никакой специальной подготовки для того, чтобы стать независимым волонтером, возраст кандидатов не должен быть меньше 18 лет, и они не должны иметь никакого отношения к системе криминальной юстиции. Например, не допускаются к участию действующие полицейские.<sup>11</sup> *Кодекс действий независимого тюремного волон-*

---

<sup>11</sup> См. веб-сайт НТВ, режим доступа: <http://www.icva.org.uk/about/becomeavisitor> (по состоянию на 9 февраля 2010 года).

тера, принятый в 2003 году, устанавливает критерии отбора и назначения независимых тюремных волонтеров.<sup>12</sup> Среди них такие:

- Подбор должен происходить на основе четкого описания будущей деятельности и особых качеств, необходимых для успешного выполнения поставленной задачи.
- Подбор должен быть открытым, недискриминационным и публичным.
- Отбор должен производиться на основе стандартного заявления о приеме.
- Руководство полиции должно принять меры по обеспечению того, чтобы отбор независимых тюремных волонтеров, с точки зрения представительства, соответствовал составу местной общины и обеспечивал баланс по критериям возраста, пола, этнической принадлежности.
- Назначение независимого тюремного волонтера должно происходить по результатам собеседования и основываться только на положительных качествах кандидата.
- Назначенные волонтеры должны быть независимыми людьми, которые могут сделать взвешенный вывод, вызывающий доверие общественности и который полиция, в случае его подтверждения, может рассматривать как «справедливую критику».
- Комиссия по отбору должна вести протоколы своих обсуждений и решений по назначению или неназначению того или иного кандидата.

Во время посещения мест содержания под стражей независимый волонтер спрашивает задержанных об их самочувствии, а также может задать специфические или личные вопросы, в зависимости от того, что сообщили им задержанные. Волонтер проверяет информацию, сообщенную ему задержанными, сравнивая ее с записями полиции. Он/она также проверяют место содержания задержанных, чтобы убедиться, что условия соответствуют международным стандартам. Задержанные имеют право пожаловаться волонтеру на то, как с ними обращаются или на условия содержания. Если волонтер выявляет проблему или получает жалобу, он/она рассматривают проблему совместно с офицером полиции, дежурящим по участку.

После посещения волонтер готовит доклад об условиях содержания заключенных, стандартах и процедурах, применяемых к задержанным в полицейском участке. Один экземпляр отчета отдается дежурному офицеру полиции,

<sup>12</sup> Code of Practice on Independent Custody Visiting, <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operationalpolicing/independentcustodyvisit2835.pdf?view=Binary> (по состоянию на 9 февраля 2010 года).

копии отправляются руководству полиции и координатору местной группы независимых тюремных волонтеров. Местные группы независимых тюремных волонтеров обобщают проблемы и изучают тенденции, выявленные в результате их визитов в места содержания под стражей, и рассматривают проблемы вместе с соответствующими руководителями полиции.

Кроме того, специально назначенный сотрудник руководства полиции отвечает за централизацию системы независимых тюремных волонтеров и должен представлять руководству полиции регулярные отчеты, в которых обобщаются выводы волонтеров и как была решена или почему не решена проблема. Эти отчеты обсуждаются на совещаниях руководства полиции и должны быть включены как отдельная часть ежегодного отчета полиции. Более того, администратор должен иметь возможность регулярно обсуждать проблемы и вопросы с высокопоставленным сотрудником полиции, имеющим широкие полномочия.

Руководство местной полиции, часто совместно с Ассоциацией независимых тюремных волонтеров (АНТВ), проводят необходимые для системы волонтеров тренинги. Созданная в марте 1999 года, АНТВ поддерживает систему посещения независимыми тюремными волонтерами полицейских участков через мониторинг, повышение осведомленности, организацию кампаний и тренингов. АНТВ по поручению полиции проводит тренинги для кандидатов, которые захотели стать тюремными волонтерами, а также предоставляет полиции материалы для проведения тренингов сотрудников. АНТВ проводит три типа тренингов:

- *Начальный* уровень – тренинг по базовым знаниям и умениям, необходимым для эффективного проведения посещений мест содержания под стражей.
- *Текущий* уровень – тренинг на основе ранее приобретенных знаний направлен на решение проблем, которые появляются в ходе и после посещений.
- *Оценочный* уровень – тренинг по самооценке проводится руководством полиции в отношении эффективности предыдущих тренингов.

Тренинги для волонтеров обычно происходят по вечерам или в выходные дни, и руководство полиции компенсирует транспортные и другие расходы (например, няня для детей). АНТВ провела тренинги для тысяч волонтеров в Соединенном Королевстве, Европейском Союзе и в других местах. По ее оценкам, примерно 50 % прошедших подготовку – женщины.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Переписка с Яном Смитом, кавалером ордена Британской империи, Руководителем АНТВ, 3 марта 2010 г.

АНТВ старается обеспечить рассмотрение и гендерных вопросов в ходе визитов волонтеров. Например:

- Начальный и текущий тренинги АНТВ предусматривают рассмотрение потребностей задержанных несовершеннолетних девушек. Один из сценариев тренинга: волонтер получает от задержанной жалобу, что она во время нахождения под стражей стала объектом сексуальных домогательств со стороны мужчины-офицера. АНТВ показывает волонтерам, как действовать в таких ситуациях, а также какой должна быть реакция полиции.
- В ходе тренингов волонтеры учатся, как оценивать уровень обеспеченности женщин всем необходимым, например, сменной одеждой и предметами гигиены.<sup>14</sup>
- Посещения независимых волонтеров проводятся всегда одним мужчиной-волонтером и одной женщиной-волонтером, чтобы задержанные могли обсудить проблему с волонтером своего пола.

АНТВ затрагивает вопросы прав человека и культурного разнообразия в ходе всех своих тренингов. Тем не менее, она признает, что в связи с недостатком времени, не в состоянии обеспечить глубокое изучение этих вопросов.<sup>15</sup> Чтобы исправить этот пробел, АНТВ организовала отдельный полудневный тренинг по вопросам понимания культурных различий и многообразия культур, а также разрабатывает модуль по правам человека.

### Независимые мониторинговые комитеты

По закону, в каждой тюрьме и центре содержания иммигрантов (ЦСИ) в Англии и Уэльсе должен быть независимый мониторинговый комитет (НМК). Члены НМК, которых сейчас насчитывается около 1 850, – добровольцы, которые работают по собственному желанию. Министр внутренних дел закрепляет волонтеров за тюрьмами или ЦСИ по результатам собеседования с двумя членами местного комитета и одним независимым членом из другого НМК. Члены НМК имеют право доступа к любому заключенному, их документам, а также в любую часть тюрьмы или ЦСИ.<sup>16</sup>

Каждый НМК ежегодно представляет Министру внутренних дел доклад о том, насколько тюрьма или ЦСИ, которые они контролируют, соответствуют стандартам и требованиям, и каково влияние этих стандартов и рекомендаций на содержащихся под стражей. Министр тюрем (который подчиняется

<sup>14</sup> ICVA, *Annual Report 2007–2008*, режим доступа: [http://www.icva.org.uk/\\_source/downloads/annualreports/AR-0809.pdf](http://www.icva.org.uk/_source/downloads/annualreports/AR-0809.pdf) (по состоянию на 27 января 2010 года).

<sup>15</sup> Переписка с Яном Смитом.

<sup>16</sup> См. веб-сайт НМК: <http://www.imb.gov.uk/faqs/index.html> (по состоянию на 10 февраля 2010 года).

Министру внутренних дел) реагирует на эти доклады мерами, предпринимаемыми в ответ на любые нарушения, названные в докладах.

Чтобы усилить независимость НМК, в 1980 году была создана Ассоциация членов Независимых мониторинговых комитетов (АЧНМК). Задача АЧНМК – максимально увеличить эффективность работы своих членов, проводя в тюрьмах тренинги для членов НМК; обмен опытом по условиям содержания в местах содержания под стражей и управлению тюрьмами; информирование о ситуации в системе исправительных учреждений. Важным инструментом работы АЧНМК является «Практическое руководство по мониторингу тюрем».<sup>17</sup> В этом Руководстве содержится 900 вопросов, которые помогают членам НМК оценивать, насколько гуманно обращаются с заключенными, и каковы условия их содержания; оно также служит инструкцией для составления ежегодных отчетов НМК.<sup>18</sup>

В «Практическом руководстве по мониторингу тюрем» содержится 28 вопросов, касающихся женщин-заключенных, и восемь вопросов, касающихся матерей и маленьких детей. Например, членов НМК просят удостоверяться, что при полном личном досмотре заключенной (с раздеванием донуга) всегда присутствует две женщины-офицера; соблюдается ли соответствующее соотношение мужчин и женщин среди сотрудников; есть ли свидетельства сексуального насилия или домогательств по отношению к женщинам со стороны других заключенных или сотрудников, и если подобное присутствует, как руководство тюрьмы решает эти проблемы. Если женщина находится в заключении вместе с маленьким ребенком, члены НМК должны выяснить, кто ухаживает за ребенком во время отсутствия матери в камере, и какую практическую помощь по уходу за детьми получают матери.

В марте 2009 года АНТВ, НМК Англии и Уэльса, а также НМК Северной Ирландии были (наряду с остальными) назначены участниками Национального превентивного механизма Соединенного Королевства по выполнению Дополнительного протокола Соединенного Королевства к Конвенции по борьбе с пытками. Задачей Национального превентивного механизма является внедрение системы регулярных посещений мест содержания под стражей, чтобы предотвратить пытки и другие виды жестокого, негуманного или унижительного отношения или наказания. Члены Национального превентивного механизма представляют правительству и соответствующим ведомствам рекомендации по улучшению положения людей, лишенных свободы, прини-

---

<sup>17</sup> AMIMB, Practical Guide to Monitoring Prisons, February 2005, [www.amimb.org.uk/docs/Amimb%20practical%20guide%20final1.pdf](http://www.amimb.org.uk/docs/Amimb%20practical%20guide%20final1.pdf) (по состоянию на 27 января 2010 года).

<sup>18</sup> IMB, Annual Report Template & Guidance, January 2007, [http://www.imb.gov.uk/docs/IMB\\_Annual\\_Reports\\_Template1.pdf](http://www.imb.gov.uk/docs/IMB_Annual_Reports_Template1.pdf) (по состоянию на 28 января 2010 года).

мая во внимание соответствующие международные нормы. Эта задача, следовательно, еще больше увеличивает полномочия членов Национального превентивного механизма с точки зрения рассмотрения гендерных проблем во время посещения тюрем.

- ✓ Важность применения гендерного подхода в контроле гражданского общества над сектором безопасности рассмотрена в разделе 3 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».
- ✓ Способы применения гендерного подхода при контроле гражданского общества над сектором безопасности рассмотрены в разделе 4 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».
- ✓ Способы обеспечения рассмотрения гендерных вопросов в ходе контроля и мониторинга тюрем рассмотрены в подразделе 4.2 справочного пособия «Гендер и контроль гражданского общества над реформой сектора безопасности».



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

**Анализ** – это процесс систематического сбора информации, цель которого – получить реальную картину текущей ситуации. В ходе этого процесса анализируется контекст, включая различные факторы, действующие силы, риски и потребности, чтобы определить цели программы и отправные точки для дальнейшего мониторинга и оценки результата.

**Мониторинг** – это «длительный процесс, цель которого, в первую очередь, регулярно предоставлять менеджерам и заинтересованным лицам «обратную связь» и ранние показатели успеха или отсутствия такового в достижении желаемых результатов. В ходе мониторинга отслеживается исполнение программы или ситуация по сравнению с тем, что планировалось либо ожидалось в соответствии с ранее определенными стандартами. Мониторинг, в целом, предусматривает сбор и анализ информации о процессах реализации, стратегиях и результатах, а также предоставление рекомендаций по внесению поправок, изменений».<sup>1</sup>

**Итоговая оценка** – это «систематическая и объективная оценка текущего или завершенного проекта, программы или политики; его создания, выполнения и результатов. Цель – определить релевантность и выполнение задач, эффективность, результат и его устойчивость. Оценивание должно дать полезную и заслуживающую доверия информацию, которая позволит как получателям, так и донорам учесть сделанные выводы при дальнейшем принятии решений. Итоговая оценка также включает определение ценности или важности деятельности, политики или программы».<sup>2</sup>

**Применение гендерного подхода и включение женских организаций в процессы анализа, мониторинга и итоговой оценки сектора безопасности способствует ...**

**Лучшему доступу к безопасности и правосудию.** У мужчин, женщин, мальчиков и девочек разные потребности, приоритеты и возможности доступа к

---

<sup>1</sup> UNDP, *Handbook on Monitoring and Evaluation of Results* (New York: UN, Evaluation Office, 2002), [http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary\\_m\\_o.htm](http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary_m_o.htm).

<sup>2</sup> DAC Working Party on Aid and Evaluation, 21–22.

безопасности и правосудию. Когда процессы анализа, мониторинга и итоговой оценки (МиО) РСБ проходят с учетом гендерного фактора, они представляют информацию, которая позволит разработать и реализовать процесс реформ, соответствующий потребностям мужчин, женщин, девочек и мальчиков. В частности, улучшение работы по предотвращению и расследованию случаев насилия на гендерной почве, таких как домашнее насилие, торговля людьми и групповое насилие, требует учета гендерного фактора при анализе и МиО. Интегрирование в повестку институтов сектора безопасности проблем сексуальных домогательств, сексуальной дискриминации и других нарушений прав человека на гендерной почве может определить, какие реформы необходимы.

***Инклюзивности и прямому участию в РСБ.*** Включение изолированных групп, таких как женщины, этнические меньшинства и коренные малочисленные народы, в процессы анализа и МиО будет способствовать доверию и участию местных общин в процессе РСБ, улучшит точность и объективность собранных данных.

***Репрезентативности институтов сектора безопасности.*** Анализ, МиО с учетом гендерного фактора играют большую роль в создании институтов сектора безопасности, отражающим состав сообщества, которому они служат. Анализ и МиО необходимы для определения количества и звания/должности мужчин и женщин – сотрудников сектора безопасности, а также барьеров для женщин и других, недостаточно представленных групп, и проводить мониторинг эффективности мер по увеличению набора, удержания и продвижения.

## **ЛИБЕРИЯ: Интеграция гендерного параметра в оценку постконфликтных потребностей**

Все чаще в качестве основы планирования постконфликтного восстановления международными донорами и заинтересованными сторонами, такими как ООН и Мировой банк, все чаще используется технология постконфликтной оценки потребностей (ПОП).

Методология ПОП применяет гендер как сквозной параметр, интегрирование которого предполагается на всех стадиях процесса. За основу берутся следующие шесть принципов:

1. Потребности восстановления различаются в зависимости от пола и возраста.
2. Политика гендерной изоляции должна быть осознанно отменена.

3. Гендерные вопросы должны быть включены с самого начала, на это должны быть выделены соответствующие ресурсы.
4. Гендерная экспертиза не должна предполагаться, она должна быть назначена.
5. Культурная чувствительность не должна быть прикрытием для дискриминации.
6. Гендерный баланс при формировании команд способствует тому, что членам команд ПОП в ходе работы легче устанавливать контакт с женщинами.<sup>3</sup>

### Постконфликтная оценка потребностей в Либерии

В Либерии ПОП началась после размещения там Советом безопасности Миссии ООН (МООНЛ) 19 сентября 2003 года.<sup>4</sup> Недавно созданное Национальное переходное правительство Либерии и Специальный представитель Генерального секретаря согласились, что оценка потребностей Либерии во время официального переходного периода – с 14 октября 2003 года по 31 декабря 2005 года – была необходима для привлечения доноров и финансов.

ПОП, известная как «Совместная оценка потребностей», проводилась на основе шести руководящих принципов и пяти сквозных тем.<sup>5</sup> Шесть руководящих принципов:

- а. прямое участие на национальном уровне;
- б. руководство Национального переходного правительства Либерии;
- в. поддержка со стороны всех партнеров;
- г. легитимность за счет немедленного изменения полномочий ключевых правительственных агентств и институтов;
- д. безопасность за счет размещения МООНЛ;
- е. экономические стимулы и восстановление производственных мощностей, гуманитарная помощь и защита представителей уязвимых и особых групп.

<sup>3</sup> United Nations Development Group, PCNA-TRF Toolkit: Note on Integrating Gender Perspectives, January 2009, <http://www.undg.org/docs/9925/FINAL-Toolkit-Note-Gender.doc> (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>4</sup> Размещение МООНЛ началось 1 октября 2003 года, а Национальное переходное правительство Либерии было официально создано и приведено к присяге 14 октября 2003 года. Также см.: United Nations Security Council, Resolution 1509 (2003), S/RES/1509 (2003), 19 September 2003, [http://www.peacewomen.org/un/sc/1325\\_Monitor/RW/Res/1509%20\(2003\).pdf](http://www.peacewomen.org/un/sc/1325_Monitor/RW/Res/1509%20(2003).pdf) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>5</sup> United Nations Development Group, PCNA Review: Phase One. Liberia Needs Assessment Case Study, October 2006, [www.undg.org/archive\\_docs/8886-Liberia\\_PCNA\\_Case\\_Study.doc](http://www.undg.org/archive_docs/8886-Liberia_PCNA_Case_Study.doc) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

Пять сквозных тем:

- 1) ВИЧ/СПИД;
- 2) права человека, защита и гендер;
- 3) окружающая среда;
- 4) леса;
- 5) управление городами и приютами.

Активное участие в оценке потребностей – в консультациях и рабочих встречах – принимало Переходное правительство. Различные национальные НПО и представители гражданского общества, в зависимости от их опыта, также были приглашены принять участие во встречах с рабочими группами во время проведения оценки. Некоторые рабочие группы также организовали семинары по анализу исключительно для национальных участников. Некоторые региональные органы тоже принимали активное участие в «Совместной оценке потребностей» и ее реализации.

Обобщенный отчет «Совместная оценка потребностей» и «Ориентированная на результат концепция перехода» были завершены в январе 2004 года, представлены и одобрены на многосторонних встречах в Монровии. В них принимали участие члены законодательной ассамблеи Либерии, представители деловых кругов и СМИ, а завершились проекты саммитом на высшем уровне с участием переходного правительства, Экономического сообщества Западноафриканских стран, доноров, организаций гражданского общества и международных неправительственных организаций.<sup>6</sup> В качестве финального этапа оценки потребностей в феврале 2004 года была проведена Конференция по восстановлению Либерии в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке.

### **Интегрирование гендерного компонента в ПОП**

Как сказано выше, гендерный параметр был определен как сквозная тема «Совместной оценки потребностей». Чтобы помочь интегрированию гендера в каждую приоритетную сферу, в декабре 2003 года Офис Специального представителя ООН по гендерным вопросам подготовил «Гендерный контрольный перечень для Либерии».<sup>7</sup> Основная идея состояла в определении различий в переживании конфликта женщинами, мужчинами, мальчиками и девочками, это должно помочь определить их приоритеты и потребности. В

---

<sup>6</sup> National Transitional Government of Liberia, *Results-Focused Transition Framework, Progress Review Report* (Monrovia: National Transitional Government of Liberia, September 2004), [www.lr.undp.org/UNV\\_protected\\_data/RFTF\\_Progress\\_Review\\_Report\\_FINAL\\_11\\_Sept\\_2004.doc](http://www.lr.undp.org/UNV_protected_data/RFTF_Progress_Review_Report_FINAL_11_Sept_2004.doc) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>7</sup> Полный текст *Гендерного контрольного перечня для Либерии* смотрите на сайте: [www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/Liberiagenderchecklist.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/Liberiagenderchecklist.pdf) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

частности, понимание роли женщин во всех сферах деятельности (экономической, социальной, культурной, политической и др.) может способствовать планированию процесса восстановления без усиления имевшей место дискриминации и получению женщинами равного с мужчинами доступа и контроля над ресурсами и процессом принятия решений.

«Гендерный контрольный перечень» содержал общие/сквозные вопросы, связанные с переживаниями конфликта мужчинами и женщинами; гендерными ролями и ресурсами и т.д., а также специфические вопросы, касающиеся гендерных аспектов размещения МООНЛ; реструктуризации вооруженных сил; разоружения, демобилизации и реинтеграции; беженцев и перемещенных внутри страны лиц; построения демократических институтов Комиссии по реформированию системы управления; сектора юстиции и его реформы; сектора полиции и его реформы; прав человека, защиты и Комиссии «Правда и Примирение»; выборов; основных услуг, таких как здравоохранение и образование; средств к существованию, трудоустройства, сельского хозяйства и развития; инфраструктуры; экономической политики и стратегии развития.

Следующие части «Гендерного контрольного перечня» демонстрируют, как можно начинать рассматривать вопросы, связанные с гендером и реформой сектора безопасности:

**Построение демократических институтов и Комиссия по реформированию системы управления:**

- Какие женские группы и объединения существовали до конфликта? Какова была их роль? Принимали ли они активное участие в формировании политики?
- Будет ли создаваемая политическая система признавать и защищать права и интересы женщин? Смогут ли женщины влиять на политический процесс и участвовать в нем? (информационная брошюра ОЭСР)
- Принимают ли женщины участие в работе переходного правительства и процессах планирования? Обеспечивают ли конституционные комитеты гендерную перспективу?
- Если есть данные об участниках различных комитетов, представьте информацию по составу с точки зрения пола.
- Каковы правительственные механизмы рассмотрения проблем женщин (такие как Министерство или Национальный институт для женщин)? Является ли правительство участником CEDAW?

### **Сектор полиции и реформа:**

- Какие типы правоохранительных служб есть в стране? Каково количество и процент женщин по званиям и категориям? Задействованы ли женщины-офицеры во всех аспектах работы полиции или им отведена только административная роль? Приняты ли меры по активизации увеличения числа женщин в силах безопасности?
- Проходят ли сотрудники правоохранительных органов тренинги по пониманию важности гендерного вопроса, преступлениям на сексуальной почве, домашнему насилию и правам человека?
- Существуют ли условия для женщин-офицеров (отдельные комнаты, санитарно-гигиенические условия)? Создана ли благоприятная для женщин-офицеров рабочая обстановка?
- Существуют ли положения, регулирующие прохождение женщинами-офицерами службы недалеко от их дома, а если женщина-офицер замужем за полицейским, – прохождение службы в одном месте?
- Одинаково ли наказываются нарушения дисциплины, допущенные мужчинами и женщинами?
- Какое общее/превалирующее отношение действующего руководства полиции и мужчин-офицеров полиции к женщинам-полицейским?
- Каковы основные типы преступлений, совершаемых по отношению к женщинам и девочкам в семьях и вне дома? Какие культурные и другие барьеры мешают женщинам/девочкам сообщать о преступлениях?
- Существует ли в полиции разработанный протокол, специально подготовленные сотрудники и подразделения (например, отделы преступлений против женщин или подразделения помощи семьям) для расследования преступлений на сексуальной почве и случаев домашнего насилия? Работают ли в таких подразделениях женщины-полицейские?
- Есть ли в полицейских участках отдельные камеры для задержанных женщин? Кто осуществляет досмотр и охрану задержанных женщин – женщины-офицеры и сотрудницы полиции? Учтены ли потребности личной гигиены женщин при их содержании под арестом?
- Какие специальные услуги и возможности предоставлены беременным женщинам и кормящим матерям, находящимся под арестом?
- Доступны ли женщинам традиционные и нетрадиционные услуги (например, общества взаимопомощи женщин), позволяющие им сообщать о преступлениях, особенно на сексуальной почве?

### Сектор юстиции и реформа:

- Предпринимаются ли усилия по созданию мужчинам и женщинам условий для активного участия в решении юридических/правовых проблем и управлении?
- Есть ли планы пересмотра соответствующих законов (например, наследственное право, семейный кодекс, кредитные инструкции), политики (например, водная политика, политика по утилизации отходов, политика предоставления жилищных субсидий), и институциональной структуры (например, существующая административная система управления городской инфраструктурой), разработаны ли их гендерные аспекты?

### Реструктуризация вооруженных сил:

- Какую роль играют женщины в вооруженных силах, различных родах войск, полиции или других институтах безопасности, таких как разведывательные службы, пограничная служба, таможня, иммиграционные и другие правоохранительные службы (процент родов войск/групп, по званиям и категориям)?
- Предпринимаются ли шаги по обеспечению понимания того, что женщины могут быть частью армии, полиции и других институтов сектора безопасности, таких как разведывательные службы, пограничная служба, таможня, иммиграционные и другие правоохранительные службы?
- Каковы планы в отношении предоставления женщинам, бывшим боевикам, возможности продолжить службу в мирное время в армии или других институтах сектора безопасности, таких как разведывательные службы, пограничная служба, таможня, иммиграционные и другие правоохранительные службы?
- Какая подготовка необходима женщинам в армии и других силовых структурах?
- Включены ли в пакет подготовки новой армии и других институтов сектора безопасности гендерные тренинги?

Акцент на гендерной проблематике при «Совместной оценке потребностей» помог увидеть, насколько неравный доступ у либерийских женщин к таким сферам, как образование, государственное управление, правовая и политическая системы, развитие и постконфликтное построение мира.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> African Development Bank, *Liberia: Country Dialogue Paper 2006* (Abidjan: African Development Bank, September 2006), <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/>

В Обобщенном отчете «Совместной оценки потребностей» предлагалось:

- В разделе «Защита и мониторинг»: а) разработать политику и систему соответствующей медицинской, психолого-социальной, экономической и юридической помощи жертвам насилия на сексуальной и гендерной почве; и б) разработать местные механизмы мониторинга и противодействия всем видам насилия на гендерной почве.
- В разделе «Переходная юстиция и построение мира»: а) начать при помощи Комиссии «Правда и примирение» общенациональный инклюзивный процесс примирения путем проведения общенациональных конференций с участием женщин и представителей уязвимых групп; и б) создать полноценно функционирующую систему правосудия, включая независимые суды и полицию, которые соответствуют международным стандартам прав человека, особенно в отношении преступлений, совершенных несовершеннолетними, и защиты прав женщин.
- В разделе «Создание потенциала нации в сфере прав человека, защиты и гендера»: а) создание соответствующего потенциала правительства по пропаганде и защите прав человека, включая права женщин, путем усиления полномочий Министерства юстиции и Министерства по гендерным вопросам и вопросам развития; и б) обеспечение для создания «культуры ответственности» организационных возможностей, гарантии соблюдения прав и защиты либерийских организаций гражданского общества, которые занимаются правами человека, благополучием детей и правами женщин.<sup>9</sup>

Методология ПОП Либерии была рассмотрена в 2006 году многосторонней группой, которая изучала вопрос включения сквозных тем в процесс ПОП. Анализ показал, что основной проблемой в ходе ПОП стало включение сквозных тем в оценку отдельных секторов. В случае, например, с гендерным подходом, для каждого сектора и структурных групп был разработан детальный перечень вопросов, пример которых – «*Гендерный контрольный перечень МООНЛ*», оказавшийся слишком претенциозным и трудно применимым в реализации конкретных мер на этапе постконфликтного восстановления.<sup>10</sup> Анализ потребностей, проведенный в Либерии Deutsche Gesellschaft für

---

Documents/Project-and-Operations/ADB-BD-WP-2006-99-EN-LIBERIA-2006-COUNTRY DIALOGUE-PAPER.PDF (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>9</sup> National Transitional Government of Liberia, United Nations and World Bank, *Joint Needs Assessment, Synthesis Report*, February 2004, [http://www.lr.undp.org/needs\\_assessment.pdf](http://www.lr.undp.org/needs_assessment.pdf) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>10</sup> United Nations Development Group, *PCNA-TRF Toolkit: Note on Integrating Gender Perspectives*, January 2009, [www.undg.org/docs/9925/FINAL-Toolkit-Note-Gender.doc](http://www.undg.org/docs/9925/FINAL-Toolkit-Note-Gender.doc) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

Technische Zusammenarbeit (GTZ), подтверждает эти выводы и рекомендует, чтобы «дальнейшие инструкции четко определяли механизмы интегрирования сквозных секторов в анализ и отчеты о показателях структурных групп».<sup>11</sup>

### Результаты интегрирования гендерного компонента в ПОП

То, что гендерный компонент был интегрирован в ПОП Либерии с самого начала, позволило обсудить гендерные проблемы на Конференции по восстановлению Либерии и призвать доноров признать и обратить внимание на гендерный аспект Либерийского конфликта и усилий по постконфликтному восстановлению.

Выводы ПОП Либерии повлияли, по крайней мере, частично, на интегрирование гендерного компонента в процесс реформирования сектора безопасности. ПОП акцентировала необходимость включения женщин в программу разоружения, демобилизации и реабилитации. К февралю 2005 года 22 370 женщин и 2 440 девушек были разоружены и демобилизованы (от общего числа 101 495 человек). К концу 2006 года 13 233 из этих женщин были «реинтегрированы» – в основном в сельское хозяйство, формальное образование и профессиональную подготовку.<sup>12</sup> МООНЛ разработала «Гендерную политику реформы и реструктуризации Национальной полиции Либерии», в соответствии с которой была предложена программа привлечения на службу женщин.<sup>13</sup> Более 100 женщин-новобранцев полиции прошли базовую подготовку к концу 2007 года.<sup>14</sup> В Национальной полиции Либерии в апреле 2005 года было создано подразделение по защите женщины и ребенка, задачей которого, среди прочего, была подготовка отобранных офицеров полиции к расследованию преступлений против женщин и детей.<sup>15</sup> В либерийских тюрьмах были созданы отделения женщины и ребенка.

<sup>11</sup> Thomas Schaefer, “Needs Assessment in Post-Conflict Situations, Case Study: Liberia,” Working Paper No. 9 (GTZ, January 2004), [http://www.undg.org/archive\\_docs/4941-PCNA\\_-\\_Country\\_Studies\\_-\\_Liberia.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/4941-PCNA_-_Country_Studies_-_Liberia.pdf) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>12</sup> UNMIL, Disarmament, Demobilization, Reintegration and Rehabilitation web-page: <http://www.unmil.org/1content.asp?ccat=ddrr&zdoc=1> (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>13</sup> William G. O’Neill, “Liberia – Background” (paper prepared for UNDP, January 2007). См. также: UNMIL, “Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police,” UNMIL Press release, 22 January 2007.

<sup>14</sup> Источник: [http://gender.developmentgateway.org/Print-Item.10966.0.html?&no\\_cache=1&tx\\_dgcontent\\_pi1%5Btt\\_news%5D=272592&MP=10966-8509](http://gender.developmentgateway.org/Print-Item.10966.0.html?&no_cache=1&tx_dgcontent_pi1%5Btt_news%5D=272592&MP=10966-8509) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>15</sup> UNICEF, “New women and children protection section for Liberia’s police,” UNICEF Press Release, September 2005, [http://www.unicef.org/media/media\\_28159.html](http://www.unicef.org/media/media_28159.html) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

В 2006 году был одобрен документ, основанный на результатах ПОП, – «Комплексная оценка страны для Либерии: укрепление мира и восстановление страны для устойчивого развития», в котором еще более четко проявлен гендерно чувствительный подход. Например, в нем отмечена необходимость завершения национального плана борьбы с насилием на сексуальной и гендерной почве, включая стратегические моменты, такие как реформа правовой системы (создание судов с ускоренной процедурой рассмотрения дела и механизмов психолого-социальной поддержки и убежищ для жертв насилия на гендерной почве) и гарантирование того, что процессы планирования, мониторинга, оценки и разработки программ будут происходить на основе данных и анализа, учитывающих гендерный фактор.<sup>16</sup>

В настоящее время категория *гендер* лежит в основе стратегии развития Либерии. Например, Программа ООН помощи в развитии Либерии на 2008–2012 рассматривает гендерное равенство и расширение прав женщин как сквозной элемент, который должен присутствовать во всех компонентах программы. В разделе, касающемся вопросов мира и безопасности, Программа ООН помощи в развитии Либерии на 2008–2012 указывает на необходимость того, чтобы «политика национальной безопасности и ее архитектура функционировали в соответствии с обязательствами Либерии в отношении прав человека, с особым вниманием на насилие в отношении женщин».<sup>17</sup>

Будет неправильным говорить, что все приведенные выше примеры – только результат внимания, уделенного гендерному компоненту в ходе ПОП, они также иллюстрируют важность и пользу выявления гендерных проблем на начальном этапе любого процесса развития и построения мира.

---

<sup>16</sup> United Nations, *Common Country Assessment for Liberia: Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development* (Monrovia: UN, June 2006), <http://www.lr.undp.org/CCA%2028%20July%20FINAL%20FULL%20SMALL.pdf> (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>17</sup> United Nations, “Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development,” *UN Development Assistance Framework for Liberia 2008–2012* (Monrovia, May 2007), [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Liberia/Liberia\\_UNDAF\\_2008\\_2012.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Liberia/Liberia_UNDAF_2008_2012.pdf).

## **СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО, Министерство по международному развитию, африка: Оценка министерством программ по решению проблем гендерного равенства и ВИЧ/СПИД в сфере безопасности и правосудия**

Министерство по международному развитию (ММР) Соединенного Королевства, совместно с Министерством иностранных дел и Министерством по делам Содружества и Министерством обороны, поручило четырем экспертам по РСБ провести независимую оценку процесса подготовки программ реформирования сектора безопасности и юстиции Африки и, в частности, в Сьерра-Леоне, Демократической Республике Конго и Нигерии.<sup>18</sup> Оценка преследовала две основные цели:

1. Оценить последовательность, эффективность и влияние программ РСБ Африки, разработанных при участии Соединенного Королевства за последние четыре года;
2. Сделать выводы и разработать рекомендации относительно определения направления будущих РСБ в Африке и других регионах.

В ходе оценки изучалось включение вопросов ВИЧ/СПИД и гендера в процесс подготовки программ реформирования сектора юстиции и безопасности, так как это ключевые «основные» темы двусторонних программ ММР.<sup>19</sup>

Также в ходе оценки выяснилось, что гендерные вопросы и проблемы ВИЧ/СПИДа серьезно представлены в процессе подготовки программ «Безопасность и доступ к правосудию», но, как правило, не включены в программы по реформированию обороны или полиции, или, как в Сьерра-Леоне, в программы РСБ. Несмотря на их приоритетность на бумаге, гендерные вопросы и проблемы ВИЧ/СПИДа, в основном, не нашли достойного отражения при разработке стратегии реформирования секторов юстиции и безопасности.

Тем не менее, эффективная реализация политики и программ реформирования сектора безопасности и юстиции может дать потенциально позитивный результат с точки зрения гендерных вопросов и проблем ВИЧ/СПИДа. В штате

---

<sup>18</sup> Nicole Ball, *et al.*, "Security and Justice Sector Reform Programming in Africa," Evaluation Working Paper 23 (London: DFID, April 2007), <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf> (accessed February 17, 2009). The review was commissioned by DFID's Africa Conflict and Humanitarian Unit on behalf of the Africa Conflict Prevention Pool, backed by a steering group representing DFID's Evaluation Department, MoD/Directorate of Policy & Defence Relations South, and FCO/ Pan-Africa Policy Unit.

<sup>19</sup> Там же, 59.

Джигавга в Северной Нигерии после реализации местных инициатив по реформе полиции улучшился доступ женщин к правосудию. Также есть данные, которые говорят о том, что система альтернативного разрешения споров, внедренная как часть программы «Безопасность, юстиция и развитие», способствовала улучшению доступа к правосудию и осознанию женщинами своих прав. Таким же образом, повышение профессионального уровня армии, например, благодаря тренингам для миротворцев, позволили пройти подготовку по таким темам, как ВИЧ/СПИД, гендерные проблемы и защита детей. Эти преимущества можно было бы использовать лучше, если бы вопросы ВИЧ/СПИДа и гендерных проблем были бы неотъемлемой частью стратегии реформирования сектора безопасности и юстиции. Рекомендации, сделанные на основе обзора, содержали предложение, чтобы «основные темы, такие как ВИЧ/СПИД и гендер, были включены во все проекты/реформы сектора юстиции и безопасности, а не только те, которые имеют непосредственное отношение к безопасности и доступу к правосудию...».<sup>20</sup>

Исследование также показало, что, как и в случае с ВИЧ/СПИДом, одним из препятствий для эффективного применения гендерного подхода в программах и политике РСБ является нежелание местных партнеров признавать и обсуждать эти проблемы. Соединенное Королевство должно рассчитывать на успех включения гендерных вопросов в процесс подготовки программы «Безопасность и доступ к правосудию», а также улучшить сотрудничество с командами на местах, чтобы достичь более полного включения гендерных вопросов во все будущие программы реформирования сектора безопасности и юстиции.

- ✓ Гендерно чувствительный мониторинг и оценка гендерных вопросов рассмотрены в справочном пособии «Гендер и реформа сектора безопасности», страница 16, и справочном пособии «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности», страницы 9–13.

---

<sup>20</sup> Там же, xiv.

## США: Самоанализ полиции по привлечению и удержанию женщин

Национальный центр женщин и полиции (НЦЖП), США, подразделение Фонда «Женское большинство», был создан в 1995 году с целью информирования политиков в области уголовного права, СМИ и общественности о результатах увеличения числа женщин в полиции. Ее цели включают обеспечение постоянного включения гендерных вопросов в анализ деятельности полиции, а также соблюдение правоохранительными органами гендерного баланса. НЦЖП проводит тренинги и предоставляет программы помощи местным общинам в США в разработке стратегий увеличения числа женщин в полиции и улучшению ситуации с домашним насилием, включая домашнее насилие в семьях полицейских.<sup>21</sup>

### Руководство по самооценке НЦЖП

В 2005 году, получив грант от Министерства юстиции, НЦЖП разработал «Руководство по самооценке», чтобы помочь полицейским управлениям проанализировать свою политику и процедуры, определить и убрать барьеры для привлечения и удержания женщин на работе в полиции. «Руководство по самооценке» составлено следующим образом: в каждой главе содержится раздел, описывающий проблему и перечисляющий те аспекты различных вопросов, которые могут потребовать вмешательства и пересмотра с точки зрения закона. В следующем разделе предлагаются решения, которые могут помочь полиции убрать препятствия для привлечения и удержания женщин. Там, где это возможно, приводятся примеры политики других правоохранительных агентств. Далее приведены ссылки, ресурсы и контактная информация для связи с лицами и агентствами, имеющими опыт, и инновационные программы в данной области. Перечень дает обзор действий, предпринимаемых на каждом этапе процесса самооценки.<sup>22</sup>

«Руководство» рекомендует департаментам полиции перед разработкой стратегического плана по увеличению числа женщин сделать следующее:

1. Провести *самооценку*, чтобы определить, что уже делается по привлечению женщин по сравнению с множеством известных стратегий.

<sup>21</sup> NCWP, "NCWP Training Programs," <http://www.womenandpolicing.org/training.asp> (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

<sup>22</sup> NCWP, *Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement*, (Los Angeles: NCWP, 2005), <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/185235.pdf> (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

2. Провести *статистический анализ* процесса отбора по гендерной принадлежности, чтобы определить, нет ли диспропорции в отсеве женщин на любом этапе подбора.
3. Определить, какие *специфически женские программы привлечения на службу* потребуют наименьших усилий при наилучшем возможном результате, а в качестве второго варианта – какие стратегии потребуют больших усилий в обмен на высокий результат. В различных департаментах варианты могут различаться.

В «Руководстве» содержатся рекомендации по постоянному мониторингу и оценке программ привлечения после начала их применения. Например, предлагается задавать подающим заявление о приеме вопрос: как и из каких источников получена информация об этой должности. Как минимум каждые шесть месяцев комитет по приему на работу должен встречаться и пересматривать программу привлечения. Необходимо иметь точную информацию для того, чтобы определить, какие элементы плана привлечения наиболее успешны.

### **Эффективное применение в департаменте полиции Альбукерке**

Департамент полиции Альбукерке, штат Нью-Мексико, применял «Руководство по самооценке» в рамках своего проекта «Новые рабочие места для женщин», начатого после того, как в Департаменте заметили сокращение числа заявлений о приеме на работу от женщин. Первая фаза проекта «Новые рабочие места для женщин» предполагала оценку потребностей и популяризацию проекта. Это предусматривало:

- a. оценку готовности департамента интегрировать женщин на традиционно мужские должности путем анонимных опросов среди мужчин- и женщин-офицеров, в фокус-группах, собеседования со всеми заинтересованными сторонами, пересмотра политики и процедур, изучения статистической информации, а также проверки оснащения, униформы, душевых и раздевалок. Такая оценка условий работы была проведена для Департамента «Институтом женщин в профессии, технологии и науке» (ИЖПТН), который применил руководство по самооценке;<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> ИЖПТН – это американская неправительственная организация, цель которой – создать эффективные инструменты интегрирования женщин в «мужские» профессии при помощи тренингов, публикаций, стратегий и исследовательских проектов. См. National Institute for Women in Trades, Technology and Sciences, “New Workplace for Women,” NIWTTTS, [www.iwitts.com/html/new\\_workplace\\_for\\_women\\_projec.html](http://www.iwitts.com/html/new_workplace_for_women_projec.html) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

- б. участие всех основных заинтересованных сторон и создание команды руководителей, которые поддерживают привлечение женщин на службу в полицию;
- в. популяризацию проекта «Новые рабочие места для женщин» среди сотрудников Департамента при помощи презентаций новой инициативы на собраниях сотрудников, использование информационных писем и других механизмов внутренней коммуникации, беседы «один на один» и фокус-группы.

В конце фазы изучения ИЖПТН порекомендовал Департаменту полиции Альбукерке провести самооценку, чтобы, среди прочего, изучить такие вопросы (взятые и обобщенные из «Руководства по самооценке»):

- Как вы комплектуете личный состав? Что еще более важно, активно ли вы себя ведете при подборе?
- Какова ваша основная идея? Просмотрите свою брошюру с приглашением на службу: отражено ли в ней то, что вы будете рады женщинам?
- Посмотрите сроки службы ваших сотрудников – различаются ли они с точки зрения расы и пола?
- Посмотрите на свою политику в отношении сексуальных домогательств и поведения, которое нетерпимо в вашей организации.
- Какова ваша политика по отношению к беременным, предоставления отпусков по уходу за детьми и по семейным обстоятельствам?
- Предоставляет ли ваш департамент необходимое оснащение и форму (напрямую либо возможности приобретения/получения)?

## **Выводы и предпринятые меры**

В рамках оценки ИЖПТН команда проекта «Новые рабочие места для женщин» изучила практику приема на работу, используя методику неблагоприятного эффекта, которая определяла, на каком этапе процесса отбора кандидаты отсеивались по расовому или половому признаку. Исследование показало, что непропорциональное количество женщин и представителей расовых меньшинств отсеивались во время тестов по физической подготовке. Чтобы решить эту проблему, Департамент полиции Альбукерке предложил подготовку к тесту по физической подготовке, в ходе которой кандидатам давали советы, как улучшить свою физическую форму и увеличить шансы прохождения этого теста.

Следующим этапом проекта «Новые рабочие места для женщин» было изучение программы комплектования личным составом. Она оказалась пассивной: многие отделы просто ждали, что к ним придут кандидаты. Департамент

полиции Альбукерке инициировал программу активного подбора, в которую входили и реклама в газетах, на бордах и городских автобусах, а также распространение флаеров в местах, где их могут увидеть женщины: спортивные залы, местные общественные центры, магазины, привлечение СМИ и проведение ярмарок вакансий для женщин.<sup>24</sup>

Проект «Новые рабочие места для женщин» также предусматривал:

- *План действий*: ИЖПТН представил отчет и разработал на его основе план действий.
- *Команду по реализации*: в Департаменте полиции Альбукерке была создана команда, в состав которой входили руководители, мужчины и женщины, они отвечали за реализацию плана действий.
- *Инициативы по обеспечению политической воли*: Все руководители Департамента считали основным приоритетом привлечение и удержание женщин.
- *Изменение процесса отбора*: Вместо собеседования с комиссией применили технику выбора релевантных образцов поведения с применением видео, по которому оценивали, среди прочего, как кандидат относится к гендерной предубежденности. В процессе отбора стали принимать участие женщины-офицеры.
- *Инициативы по предотвращению случаев сексуальных домогательств*: Был проведен анонимный опрос по определению климата в коллективах; принята политика нулевой терпимости сексуальных домогательств; для контролеров был проведен 8-часовой тренинг по предотвращению случаев сексуальных домогательств.
- *Улучшение стратегий удержания*: Появились форма и оснащение меньших размеров для женщин; инструкторы по физической подготовке разработали такой режим тренировок, который помогал бы женщинам-новичкам избегать травм ног; было начато изучение вопроса ухода за детьми.

## Результаты

Менее чем за два года проект «Новые рабочие места для женщин» доказал свою успешность в привлечении женщин на службу и в создании благоприятной рабочей обстановки. Количество заявлений от женщин о приеме в ака-

---

<sup>24</sup> National Association of Women Law Enforcement Executives, *NAWLEE News* 1:24 (January 2006), [http://www.nawlee.com/newsletter/2006\\_january.pdf](http://www.nawlee.com/newsletter/2006_january.pdf) (по состоянию на 9 сентября 2009 года).

демию возросло с 10 до 25 %, количество увольнений женщин стало сравнимо с количеством увольнений мужчин.<sup>25</sup>

## **АМР США В ТАНЗАНИИ: Гендерный аудит как инструмент повышения роли гендерного компонента при разработке программ**

Офис Агентства международного развития (АМР) США в Танзании в период с февраля по июль 2006 года провел гендерный аудит, чтобы определить долю гендерного компонента в ходе подготовки программ, а также в действиях и политике миссии, включая такие аспекты, как человеческие ресурсы, управление и составление бюджета.<sup>26</sup> Опыт миссии АМР США в Танзании в проведении гендерного аудита – с точки зрения примененных методик и использования результатов – может быть успешно применен при проведении гендерных аудитов в других секторах, включая сектор безопасности.

Задача миссии АМР США в Танзании – улучшить подотчетность национального и местных правительств общественности; улучшить системы образования и здравоохранения; увеличить эффективность сельского хозяйства, улучшить доступ к рынкам, инвестициям и торговле, чтобы способствовать экономическому росту в стране.<sup>27</sup> Включение гендерного компонента во все эти сферы важно для достижения успеха, что подразумевает необходимость интегрирования гендерного компонента во все виды деятельности и политику самой миссии АМР США.

Предыдущие пять лет миссия АМР США в Танзании рассматривала гендер как сквозную тему при разработке программ. В 2003 году была проведена гендерная оценка,<sup>28</sup> после которой Миссия АМР США в Танзании учредила пост советника Миссии по гендерным вопросам, создала консультативную группу по гендерным вопросам, приняла решение о включении гендерных вопросов

<sup>25</sup> Joseph Polisar and Donna Milgram, "Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies that Work," *The Police Chief* (October 1998): 42–53.

<sup>26</sup> См. Deborah Rubin and Elizabeth Missokia, *Gender Audit for USAID/Tanzania* (USAID, August 2006), [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadh239.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadh239.pdf) (по состоянию на 11 сентября 2009 года).

<sup>27</sup> USAID, "USAID: Sub-Saharan Africa, Tanzania," USAID, [http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan\\_africa/countries/tanzania/index.html](http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/tanzania/index.html) (по состоянию на 17 сентября 2009 года).

<sup>28</sup> USAID, *Gender Audit for USAID/Tanzania* (The Women in Development IQC, Office of Women in Development, USAID, September 2003), [http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/wid/pubs/ga\\_tanzania.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/wid/pubs/ga_tanzania.pdf) (по состоянию на 11 сентября 2009 года).

в качестве отдельной темы в анкетирование и усилила работу по обеспечению гендерного равноправия в процессе снабжения. Тем не менее, Миссия не выполнила все рекомендации, содержащиеся в гендерной оценке 2003 года, такие как: разработка и реализация гендерной стратегии и системы гендерного мониторинга, и/или разработка процедуры систематического оценивания результатов программы с точки зрения гендерного аспекта. Вместе с этими недостатками, два совпавших по времени фактора привели АМР США к решению о необходимости проведения гендерного аудита. Во-первых, Миссию попросили разработать заявление о стратегии страны на 2006-2010 годы. Во-вторых, Миссия осознала важность расширения своей деятельности за пределы разработки программ. Миссия взяла на себя обязательства по ликвидации гендерного неравенства на всех уровнях программы и в структурах основных комитетов. Это решено было сделать при помощи гендерного аудита.

Основная цель гендерного аудита Миссии АМР США в Танзании – создать инструмент организационного планирования Миссии за счет прямого участия в самооценке. Процесс основывался на методологии общего аудита, разработанной InterAction, зонтичной группой НПО США.<sup>29</sup> Аудит проходил по следующей схеме:

- а. пересмотр текущей стратегии интегрирования гендера и ее результатов;
- б. опрос сотрудников по целому ряду вопросов, связанных с гендерными отношениями и взаимодействием в организации, и анализ ответов;
- в. обсуждение ответов в фокус-группах;
- г. разработка плана действий по решению проблем, выявленных в ходе аудита.<sup>30</sup>

Аудит проводился в два этапа: анкетирование в рамках гендерного аудита было проведено в конце февраля/начале марта 2006 года, а итоговые дискуссии – в мае 2006 года, итоговый отчет был завершен в августе 2006 года.

Проведению гендерного аудита Миссии АМР США в Танзании способствовало наличие уже имевшихся структурных элементов, созданных в миссии для того, чтобы способствовать гендерному равноправию:

- руководство по обеспечению гендерного равноправия в процессе снабжения;

---

<sup>29</sup> См. InterAction, “Commission on the Advancement of Women,” [www.impactalliance.org/ev02.php?ID=7716\\_201&ID2=DO\\_TOPIC&collapse=7716](http://www.impactalliance.org/ev02.php?ID=7716_201&ID2=DO_TOPIC&collapse=7716) (по состоянию на 11 сентября 2009 года).

<sup>30</sup> Rubin and Missokia, *Gender Audit for USAID/Tanzania*.

- пост советника по гендерным вопросам и гендерная рабочая группа;
- заявления о необходимости искоренения гендерного неравенства, содержащиеся в действующих стратегических планах страны и стратегических заявлениях страны;
- включение гендерных вопросов в качестве отдельной темы в анкетировании;
- высокий уровень понимания сотрудниками важности искоренения гендерного неравенства и его влияния на процесс развития;
- завершение предыдущей гендерной оценки 2003 года.<sup>31</sup>

Для улучшения качества аудита Миссия AMP США в Танзании решила привлечь дополнительные ресурсы: был назначен консультант, в задачи которого входило следующее: организация и содействие процессу аудита, включая составление и анализ анкет; подготовка презентаций и составление отчетов. Советник по гендерным вопросам Миссии AMP США в Танзании и консультативная группа по гендерным вопросам проводили мониторинг всего процесса, организовывали обсуждения в фокус-группах и обеспечивали обратную связь в ключевых моментах. Анализ данных анкет и разработка плана действий были поручены консультанту и рабочей группе, механизмы обратной связи обеспечивали другие сотрудники Миссии.

### **Анкетирование в рамках гендерного аудита**

Анкетирование в рамках гендерного аудита было проведено между 23 февраля и 3 марта 2006 года.<sup>32</sup> Модель анкеты, разработанная InterAction, была сокращена и изменена для большего соответствия политике федерального правительства США. Количество вопросов сократилось с девяноста до пятидесяти. Вопросы, касавшиеся тех сфер, в отношении которых федеральное правительство разработало инструкции (например, политика в отношении отпусков родителей по уходу за детьми), не были включены, а вопросы по составлению программ были изменены, чтобы отобразить процесс разработки программ в AMP США.

Анкеты были розданы 66 сотрудникам всех отделов офиса Миссии AMP США в Танзании в Дар-эс-Саламе. Всего было возвращено 57 анкет (86 %), ответы подверглись анализу, хотя не во всех анкетах содержались ответы на все вопросы.<sup>33</sup> Из 57 респондентов 49.1 % – женщины, что составляло 90 % всех

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> USAID, *USAID/Tanzania Gender Audit Newsletter*, Issue No. 1, May 2006, [www.devtechsys.com/publications/documents/GenderAuditNewsletter1-Final.pdf](http://www.devtechsys.com/publications/documents/GenderAuditNewsletter1-Final.pdf) (по состоянию на 11 сентября 2009 года).

<sup>33</sup> Rubin and Missokia, *Gender Audit for USAID/Tanzania*.

женщин-сотрудниц миссии. Мужчины были представлены 47.4 % респондентов, что составляло 77 % сотрудников-мужчин. К концу анкеты наблюдалось значительное сокращение числа ответов – свидетельство подготовки более кратких анкет.

Все ответы анкетирования по гендерной проблематике анализировались в трех измерениях:

- а. миссия в целом;
- б. ответы мужчин/женщин;
- в. ответы в зависимости от занимаемой должности.

Ответы позволили воссоздать картину общего уровня отношения сотрудников к важности гендерного равенства. Например:

- Несмотря на то, что 50 % респондентов отметили гендерный критерий как постоянную составляющую процедур закупок и помощи, было проявлено недостаточное знание действующих инструкций по обеспечению гендерного равенства в процессе закупок. Следовательно, необходимо провести семинар по этому вопросу.
- Сотрудники знали о существовании советника по гендерным вопросам и его задачах. Тем не менее, только 30 % респондентов сказали, что в их обязанности, в определенной мере, входит интегрирование гендерного компонента. Так как советник по гендерным вопросам не в состоянии выполнить работу всей миссии по интегрированию гендерного компонента, такие ответы заставляют предположить необходимость улучшения навыков членов гендерной рабочей группы по интегрированию гендерного компонента. Необходимо более четко обозначить их сферу ответственности – так, чтобы обязанности по обеспечению гендерного равноправия были закреплены за большим числом сотрудников каждого отдела.
- Программа была оценена как продуктивная, поскольку в ее создании прямое участие принимали как мужчины, так и женщины, позиции которых были учтены; кроме того, принимались во внимание мнения женских групп и объединений. Тем не менее, хотя 70 % сотрудников считали, что данные с учетом половой принадлежности респондентов имеют важность для проекта, только 15 % сказали, что такие данные собираются, 43 % отметили, что эти данные анализируются на уровне мероприятий в значительной или полной мере. Эти ответы указывают на необходимость более систематического использования

собираемых данных с учетом половой принадлежности респондентов.<sup>34</sup>

### Обсуждения в фокус-группах гендерного аудита

Коммуникации в фокус-группах предшествовало участие многих сотрудников в обсуждении результатов анкетирования и мозговых штурмах по дальнейшим шагам Миссии в вопросах интегрирования гендерной проблематики в программу, достижения гендерного равенства как внутри самой Миссии, так и в вопросах снабжения и других сферах деятельности.

В заседаниях шести фокус-групп в целом приняли участие 68 человек, что составило 80 % от общего числа приглашенных.<sup>35</sup> Группы формировались, как правило, из участников одного пола и занимающих примерно одинаковые должности на основе результатов анкетирования. Во-первых, результаты анкетирования показали серьезные различия в ответах мужчин и женщин, и команда, проводившая аудит, посчитала, что фокус-группы из представителей одного пола дадут более четкий результат и продемонстрируют более серьезные различия мнений по ряду тем. Во-вторых, результаты анкетирования показали, что наибольшее количество ответов «не знаю» дали сотрудники административного и технического отделов. Поэтому сотрудников этих отделов включили в состав одной группы, чтобы дать им дополнительную информацию по гендерным вопросам, а также чтобы выяснить их мнение по ряду вопросов анкеты.

Работа в фокус-группах начиналась с представления участникам членов команды, руководивших обсуждением. В основном, это были участники гендерной рабочей группы Миссии. После представлений следовало упражнение по ожидаемым ролям или характеристикам мужчин и женщин, которое разогревало группу и готовило ее к обсуждению личных мнений и опыта. Каждой группе была показана небольшая презентация по вопросам гендерного аудита, где были представлены основные результаты опроса. После этого начиналось обсуждение. Оно проходило в три этапа: первый – реакция участников на результаты опроса; второй – обсуждение непосредственно ответов на вопросы анкеты; и третий – мозговой штурм по дальнейшему движению вперед.

<sup>34</sup> Там же, 9.

<sup>35</sup> USAID, *USAID/Tanzania Gender Audit Newsletter*, Issue No.3 (May 2006), [www.devtechsys.com/publications/documents/GenderAuditNewsletter3-Final.pdf](http://www.devtechsys.com/publications/documents/GenderAuditNewsletter3-Final.pdf) (по состоянию на 11 сентября 2009 года).

### **Заданные вопросы\***

Реакция на результаты опроса

- Что больше всего удивило вас в результатах опроса?
- Как вы считаете, точно ли результаты опроса отражают ситуацию в Миссии?
- В чем основные различия, на ваш взгляд, в работе мужчин и женщин?
- Кто в Миссии отвечает за эффективность работы по обеспечению гендерного равенства?

Обсуждение непосредственно ответов на вопросы анкеты

- Сколько участников группы принимало участие в тренингах по вопросам гендера, гендерному анализу или другим аспектам гендерной политики?
- В чем сила настоящего подхода к гендерной проблематике при составлении программ и/или управлении?
- Каковы основные проблемы, с которыми сталкивается Миссия при интегрировании гендерного компонента?

Мозговой штурм по дальнейшему движению вперед

- Какие шаги нам необходимо предпринять, чтобы улучшить работу по достижению гендерного равноправия при составлении программ и руководстве Миссией?

\* – USAID, *USAID/Tanzania Gender Audit Newsletter*, Issue No.3, May 2006, <http://www.devtechsys.com/publications/documents/GenderAuditNewsletter3-Final.pdf>.

### **Выводы**

Фокус-группы подтвердили многие из результатов опроса и помогли разъяснить неоднозначные результаты. В частности, они подтвердили два значимых позитивных вывода, сделанных на основе опроса:

- а. широкая поддержка и понимание задачи АМР США по интегрированию гендерного компонента во все программы и операции Агентства;
- б. сотрудники Миссии АМР США в Танзании, как американцы, так и танзанийцы, чувствовали себя комфортно на работе, ощущали себя уважаемыми и ценными членами единой команды, независимо от их пола.

Гендерный аудит определил следующие сильные стороны Миссии АМР США в Танзании с точки зрения гендерного равенства:

- наличие директора Миссии, который все время находится «на передовой» привлечения внимания к важности гендерного аспекта;
- наличие в штате состоявшихся женщин, которые служат примером, и наличие мужчин, способных работать с женщинами, добившимися успеха в карьере;

- занятие многими женщинами-сотрудницами ответственных должностей;
- наличие советника по гендерным вопросам;
- отсутствие дискриминации или сегрегации на работе;
- сильная поддержка интегрирования гендерного компонента в процесс снабжения;
- желание уделить время и ресурсы гендерному аудиту.

А также следующие тенденции:

- наличие необходимых времени и ресурсов для гендерной интеграции;
- рассмотрение гендерных вопросов на раннем этапе составления программ и определение показателей эффективности для отслеживания прогресса в преодолении гендерного неравенства;
- наличие у технического персонала доступа к информации по гендерным вопросам;
- поиск позитивных примеров гендерной интеграции;
- представление отчетов о наиболее успешных мерах по гендерной интеграции.

В ходе гендерного аудита были разработаны рекомендации по применяемым мерам, способствующим достижению гендерного равноправия:

- целевые тренинги для членов гендерной рабочей группы могут помочь укреплению их роли лидеров процесса гендерной интеграции в отделах и офисах;
- должен быть внедрен скоординированный и последовательный план действий по разработке интегрированной программы достижения гендерного равенства на работе и уменьшению числа гендерных барьеров в ходе подготовки программ;
- необходимо делиться опытом успешного интегрирования гендерного компонента, большее внимание следует уделить определению проблем с интегрированием гендерного компонента в процесс закупок и в процесс разработки мероприятий.

Одним из ожидаемых результатов гендерного аудита было выражение взглядов Миссии АМР США в Танзании на ее цели в вопросе гендерного равенства. Обсуждения в фокус-группах позволили сделать несколько четких выводов, связанных с выражением позиции по гендерному вопросу, которые легли в основу следующего заявления:

*Миссия АМР США в Танзании поддерживает достижение гендерного равенства во всех своих офисах и программах. ... Каждый член Миссии, от технического работника до сотрудника главного офиса, от представителя отдела снабжения до рабочего автопарка, разделяет ответственность за движение к достижению гендерного равенства и осознает свою задачу, которую необходимо выполнить для достижения этой цели. Сотрудники будут относиться друг к другу с уважением, независимо от того, где происходит общение, на работе или за ее пределами. Руководство Миссии разрабатывает, совместно с сотрудниками, соответствующую гендерную политику и будет нести ответственность за ее реализацию. В отношениях друг с другом сотрудники Миссии АМР США в Танзании будут служить примером гендерно равноправных отношений, как с точки зрения выполнения программ развития, так и во взаимодействии с партнерами, представителями правительства и членами танзанийского общества.*



Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет, посредством продажи или любым другим путем, сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Одри Ривс, *Гендер и реформирование сектора безопасности: Практические примеры* (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

Оригинальное издание на английском языке, 2011

Русская версия, 2012

**Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами**

<[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

**ISBN 978-92-9222-139-3**



## **Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)**

ДКВС был основан в 2000 году швейцарским правительством. ДКВС – международная организация, в которую входят 61 государство и швейцарский кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются отделы исследовательских, оперативных и специальных программ. Штат Центра составляют более 100 человек из 32 стран. Штаб-квартира ДКВС находится в Женеве, Швейцария. Центр имеет постоянные представительства в Брюсселе, Любляне, Рамалле и Бейруте.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одной из ведущих организаций в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG). ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, пограничные службы и вооруженные силы.

**[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)**