

Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества

СОДЕРЖАНИЕ

Почему учет гендерных аспектов важен для контроля со стороны гражданского общества?

Способы интеграции гендера в систему контроля со стороны гражданского общества

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Контрольные вопросы для ОГО

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек. Интеграция гендерных аспектов также является ключевым фактором для обеспечения эффективности и подотчетности сектора безопасности, для укрепления местной инициативы в процессе РСБ и для обеспечения легитимности последнего.

В данной практической записке предлагается краткое разъяснение преимуществ интеграции гендерных аспектов в систему контроля над сектором безопасности со стороны гражданского общества, а также информация о способах ее практической реализации.

Данная практическая записка, как и более обширный документ, на котором она основана, является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Пособие задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

Почему учет гендерных аспектов важен для контроля со стороны гражданского общества?

Контроль со стороны гражданского общества над сектором безопасности, в том числе над реформированием сектора безопасности (РСБ) предусматривает активное участие организаций гражданского общества (ОГО) в контроле над структурами и практической деятельностью субъектов сектора безопасности¹. Цель такого контроля состоит в том, чтобы, при осуществлении мер внутренней и внешней безопасности, обеспечить учет интересов и точек зрения на уровне общин и местного населения, а также содействовать развитию местной инициативы и устойчивости системы безопасности. Существует множество различных видов участия ОГО в контроле над сектором безопасности, в том числе путем предоставления политических консультаций и помощи технических экспертов, участия в проведении мониторинга, мероприятий по повышению осведомленности общественности, исследований и анализа.

Термином «гендер» обозначаются специфические роли, отношения, личностные черты, установки, стиль поведения и жизненные ценности, которые общество приписывает мужчинам и женщинам. Следовательно «гендер» обозначает *искусственно установленные* различия между мужчинами и женщинами в отличие от термина «пол», который обозначает *биологические* различия между особями мужского и женского пола. Гендерные роли отличаются значительным разнообразием как в разных культурах, так и внутри одной культуры и могут изменяться с течением времени. «Гендер» означает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

Укрепление местной инициативы

- Интеграция гендерных аспектов и подключение женских организаций могут содействовать укреплению местной инициативы в плане определения содержания процессов РСБ, в том смысле, что это обеспечивает участие как мужчин, так и женщин, получающих возможность заявлять о своих, отличных друг от друга, потребностях, взглядах и приоритетах. В результате повышается репрезентативность, ответственность и легитимность институтов сектора безопасности в глазах населения.

Обеспечение комплексных механизмов контроля за счет интеграции гендерных аспектов

- Контроль над сектором безопасности, в рамках которого осуществляется мониторинг мер, предусматриваемых и применяемых политикой и институтами безопасности и правосудия против насилия на гендерной почве (НГП), может *способствовать укреплению мер безопасности и правосудия*.
- Контроль над сектором безопасности, предусматривающий обязанность институтов сектора безопасности искоренить дискриминацию на рабочем месте и предупреждать сексуальные домогательства и другие виды НГП, может *способствовать повышению их производительности и эффективности их оперативной деятельности*.
- Контроль над сектором безопасности, предусматривающий обязанность институтов сектора безопасности повышать уровень набора, удержания и продвижения по службе женщин и лиц из числа других недостаточно представленных групп, может *способствовать росту доверия к ним со стороны населения и повышению их эффективности*.



В Малайзии такие ОГО, как Женская организация АЙД, осуществляют мониторинг применения и действенности Закона Малайзии против бытового насилия, а также предоставляют свои услуги жертвам. Результаты мониторинга были использованы в рекомендациях по усовершенствованию содержания закона и его применения.

В Камбодже женские организации и правозащитные группы, такие как ЛИКАДХО, сотрудничают с государственными органами контроля в рамках расследования жалоб на жестокое обращение, а также в рамках мониторинга соблюдения недавно принятого в Камбодже Закона о предупреждении бытового насилия и защите жертв. Этот закон дает полиции больше полномочий на вмешательство в случаи бытового насилия, а жертвам – больше возможностей для обращения в суд. Кроме участия в мониторинге, ОГО предоставляют жертвам правовую помощь и безопасное жилье.

Повышение эффективности контроля за счет участия в нем женских организаций

- Женские организации нередко остаются неиспользованным резервом системы контроля над сектором безопасности. Они могут усилить контроль над сектором безопасности, осуществляя следующие виды деятельности:
 - Предоставление консультаций по совершенствованию нормативных документов с целью повышения прозрачности, подотчетности и оперативности сектора безопасности.
 - Мониторинг выполнения международных и региональных соглашений, а также национальных и ведомственных нормативных документов.
 - Предоставление обучения органам контроля с целью повышения их компетентности по вопросам гендера.
 - Выявление угроз и проблем безопасности, с которыми сталкиваются отдельные люди и общины.
 - Содействие диалогу между местными общинами и органами контроля над сектором безопасности.
 - Повышение осведомленности населения о методах обеспечения ответственности институтов сектора безопасности.

Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в систему контроля со стороны гражданского общества необходима не только с целью повышения оперативной эффективности, но и с точки зрения соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Пекинская декларация и платформа действий (1995 г.).
- Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г.).

Более подробную информацию можно найти в Приложении к настоящему пособию «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Способы интеграции гендера в систему контроля со стороны гражданского общества

Органы мониторинга сектора безопасности

- Усилить участие женских организаций в работе официальных органов контроля над сектором безопасности, таких, как комиссии гражданских расследований, комиссии по разбору жалоб населения, группы технических экспертов и группы независимого мониторинга (см. рамку 1).
- Включать гендерные проблемы, такие, как предупреждение НГП и повышение набора женщин на службу, в программу деятельности органов мониторинга сектора безопасности.

Исследования и сбор данных

- Обеспечить интеграцию гендерных аспектов в меры внутреннего и внешнего анализа или проверки институтов и нормативных документов сектора безопасности.

- Обеспечить сбор всех данных вразбивку по лицам мужского и женского пола. Раздельная статистика по каждому полу подчеркивает разницу в обстоятельствах мужчин и женщин и является необходимой основой для обеспечения равноценных услуг в области безопасности.
- Провести гендерный аудит какого-либо института или нормативного документа сектора безопасности.
- Провести гендерный анализ процесса РСБ и широко распространить его результаты и рекомендации через СМИ и среди должностных лиц правительств и организаций-доноров.
- Провести гендерный анализ расходов государственного бюджета на систему безопасности и обороны или бюджета отдельных институтов сектора безопасности; это позволит лучше понять различное влияние, которое оказывает распределение средств бюджета на мужчин и на женщин. Использовать результаты такого анализа в агитационно-пропагандистской деятельности.
- Обеспечить, чтобы женщины и женские организации входили в состав участников всех предпринимаемых ОГО мероприятий аудита, анализа, планирования, реализации, мониторинга и итоговой оценки.

Агитационно-пропагандистская деятельность и повышение осведомленности общества

Использовать результаты исследований с учетом гендерной специфики, а также результаты анализа и сбора данных для организации кампаний по информированию общественности и агитационно-пропагандистских кампаний по вопросам безопасности, имеющим отношение к гендеру – например, повышение осведомленности о правилах подачи в полицию заявлений о случаях НГП или лоббирование в пользу выделения правительством средств на финансирование программ по предупреждению насилия с применением огнестрельного оружия.

- Определить способы, с помощью которых такую информацию можно донести до сведения маргинализированных групп (сельское население, неграмотные женщины или этнические общины), которые могут не владеть доминирующим языком страны.
- Вести агитационно-пропагандистскую деятельность на разных уровнях (на местном уровне, на уровне провинций и на общенациональном уровне), нацеливая ее на ключевых лиц, ответственных за формирование политики и имеющих влияние на разработку программ для сектора безопасности.
- Задействовать местные СМИ и распространять информацию через небольшие газеты, местные радио- и телевизионные станции, а также через государственные информационные агентства.
- Работать со СМИ, разъясняя журналистам и другим лицам особенности гендерного измерения проблем безопасности и правосудия.
- Привлекать к участию в агитационно-пропагандистских кампаниях мужчин, особенно тех, кто по работе связан с борьбой против насилия в отношении женщин (см. рамку 2).

Рамка 2

Привлечение мужчин к борьбе с насилием в отношении женщин

В 1991 году в Канаде возникла мужская правозащитная группа «Кампания «Белая ленточка» (КБЛ), которая выступает за искоренение насилия в отношении женщин и организует просвещение других мужчин в этом вопросе. Через кампании по повышению осведомленности населения, публичные выступления и постоянно растущую сеть члены КБЛ дают альтернативное представление о мужчинах как о противниках насилия, и предлагают положительные образцы для подражания мужчинам и юношам в различных сообществах всего мира³.

Гендерное обучение

- Женские организации и ОГО с опытом работы по гендерной проблематике могут оказать поддержку разработке и реализации программ гендерного обучения для сотрудников сектора безопасности (см. рамку 3), в том числе через следующие мероприятия:
- Проведение анализа потребностей в обучении.
- Разработка материалов для гендерного обучения и проведение занятий.
- Разработка стандартной программы гендерного обучения, которая может быть адаптирована и использована преподавателями с учетом конкретных условий.
- Лоббирование принятия нормативных документов, предусматривающих обязательное комплексное гендерное обучение сотрудников сектора безопасности.
- Создать реестр преподавателей по программам гендерного обучения из числа представителей гражданского общества.

Основанные на принципе участия, эффективные ОГО

ОГО, принимающие участие в системе контроля над сектором безопасности, также обязаны пересматривать свои внутренние нормативные документы и практические методы с тем, чтобы они способствовали развитию гендерного равенства и обеспечивали наличие собственного потенциала по решению гендерных проблем. Для этого необходимо:

- Разрабатывать нормативные документы и инструкции в области учета гендера и обеспечения равных возможностей, посвященные вопросам управления персоналом, методам набора сотрудников, требованиям к уровню профессионального мастерства, а также вопросам противодействия сексуальным домогательствам и дискриминации.
- Организовать гендерное обучение всех сотрудников, в том числе обучение методам сбора данных и проведения исследований с учетом гендерной специфики.
- Обеспечить систематический учет гендерных аспектов в деятельности по контролю над сектором безопасности.
- Проводить внутренние проверки в рамках гендерного аудита для оценки соответствующего потенциала организации.

Рамка 3

Обучение в области сексуального здоровья в вооруженных силах Монголии⁴

НПО «Монгольская мечта» работает с солдатами и офицерами вооруженных сил Монголии по вопросам репродуктивного здоровья:

Проблема: Новобранцы вооруженных сил Монголии, особенно призываемые из сельской местности, почти или совсем ничего не знают о ВИЧ/СПИД и инфекций, передающихся половым путем (ИППП). Это привело к относительно высокому уровню распространения ИППП среди офицеров и солдат.

Цель: Получить поддержку со стороны Министерства обороны и ВС Монголии мероприятиям по повышению осведомленности офицеров и солдат в области ВИЧ/СПИД, ИППП и проблем репродуктивного здоровья.

Ключевые заинтересованные субъекты: Министерство обороны и штаб ВС Монголии.

Основные заинтересованные субъекты: солдаты/офицеры и их половые партнеры.

Подходы и средства коммуникации: в Министерство обороны и в штаб ВС были направлены письма; проводились совещания с высокопоставленными должностными лицами; в сотрудничестве с высокопоставленными должностными лицами был разработан проект; прошел семинар с участием высокопоставленных должностных лиц; командиры и военврачи представили доклад о современной обстановке в плане распространения ИППП среди военнослужащих.

Показатели успеха устойчивости результатов: Вопросы сексуального здоровья были включены в официальную программу обучения военнослужащих; вырос уровень осведомленности старших офицеров; выросла поддержка со стороны Министерства обороны.

Кроме того, в части 9 вы найдете ...

- Этапы гендерного аудита в рамках РСБ.
- Контрольные вопросы при планировании агитационно-пропагандистской кампании.
- Полезные советы по работе со СМИ.
- Учебные темы для повышения потенциала женских НПО в области контроля над сектором безопасности.
- Как укрепить легитимность сетей гражданского общества.
- Примеры из Восточной Европы, Фиджи, Ирака, России, Южной Африки, Соединенного Королевства и Западной Африки.

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Во время конфликта ОГО могли утратить единую структуру или влияние, в результате чего у них может и не быть той области воздействия, легитимности или потенциала, которые необходимы для эффективной реализации ими функций контроля. В других случаях сотрудничество между ОГО в постконфликтный период может возрасти, так как основными причинами обеспокоенности многих организаций в этот период становятся продолжение ситуации нестабильности и необходимость реформирования армии и полиции, что подталкивает их совместной работе.

Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Потенциал государственных институтов нередко столь незначителен, что, даже при наличии политической воли, обеспечить предоставление услуг безопасности и правосудия невозможно в виду отсутствия необходимых технических, финансовых или людских ресурсов.
- Законы, структуры и механизмы для предупреждения случаев НПП и реагирования на них существуют или действуют надлежащим образом весьма редко.
- Не исключено, что сотрудники сектора безопасности совершали нарушения прав человека и могут продолжать это делать и в мирное время.

Возможности для интеграции гендерных аспектов

- Процессы РСБ могут открыть политическое пространство, позволяющее ОГО вносить свой вклад в принятие решений по вопросам безопасности и правосудия, что можно использовать для привлечения внимания к гендерным проблемам.
- Как показывает практика, нередко во время и после конфликта гендерные роли и гендерные отношения меняются, что может предоставить удобную возможность для обсуждения интеграции гендерных аспектов и необходимости повышения набора женщин на службу.

- ✓ Каким образом гражданское общество, в том числе женщины, участвуют в процессе контроля?
- ✓ Как выявляются и удовлетворяются конкретные потребности женщин и мужчин в области безопасности?
- ✓ Какова доля мужчин и женщин в кадровом составе вооруженных сил, полиции, разведслужб, пограничной полиции, таможни, иммиграционной службы и других правоохранительных органов, и в какой роли они там выступают (процентное соотношение мужчин и женщин по званиям и категориям)?
- ✓ Действуют ли меры, гарантирующие женщинам равные возможности службы во всех институтах сектора безопасности?
- ✓ Проводится ли гендерное обучение в полиции, вооруженных силах и других службах безопасности?
- ✓ Каковы меры предупреждения, расследования случаев НПП со стороны сотрудников сектора безопасности и наказания за такие преступления?
- ✓ Достаточен ли объем финансирования программ, связанных с гендерными проблемами?

- Донорские организации могут охотно оказывать поддержку ОГО с целью повышения их возможностей по учету гендерной специфики в процессе контроля над сектором безопасности.

? Контрольные вопросы для ОГО

Анализ – один из лучших способов, с помощью которых организации гражданского общества могут определить исходные точки для интеграции гендера в процессы РСБ. Ниже приводятся образцы контрольных вопросов по гендерной проблематике, которые ОГО могли бы использовать в ходе анализа, мониторинга и итоговой оценки РСБ.

- В чем состоят особые потребности, представления и приоритеты в области безопасности и правосудия, характерные для мужчин, женщин, девушек и юношей?
- Достаточен ли потенциал сотрудников сектора безопасности для реагирования на все эти потребности? Если нет, то почему?
- Обладают ли женщины, мужчины, юноши и девушки равными возможностями доступа к услугам в области безопасности и правосудия?
- Учитывается ли гендерная специфика в законодательстве, нормативных документах, и регламентированных процедурах сектора безопасности? Имеется ли надлежащее законодательство по противодействию НПП?

- Обладают ли женщины полным и равным правом доступа к работе в институтах сектора безопасности?
- Какова рабочая обстановка внутри институтов сектора безопасности? Имеют ли место такие проблемы, как сексуальные домогательства и другие препятствия на пути продвижения женщин по службе?
- Входят ли женщины в состав органов контроля над сектором безопасности, и консультируются ли эти органы с женскими организациями?
- Осуществляют ли органы контроля над сектором безопасности мониторинг проблем, связанных с НПП и обеспечением равных возможностей для мужчин и женщин?

1 Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organisations*. Bratislava, Renesans for UNDP and DCAF, 2008.

2 Излагается по: OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 117.

3 The White Ribbon Campaign. URL: http://www.whiteribbon.ca/about_us.

4 Цитируется по: Albrecht P. *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance*. – In: Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organisations*. Bratislava, Renesans for UNDP and DCAF, 2008.

Дополнительная информация

Ресурсы

Monitoring and Reporting Human Rights Abuses in Africa: A Handbook for Community Activists. Amnesty International, 2002.

Understanding Policing: A resource for human rights activists. Amnesty International, 2006.

Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. **Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organisations**. Bratislava, Renesans for UNDP and DCAF, 2008.

Toolkit for Working with Men and Boys to Prevent Gender-Based Violence. Family Violence Prevention Fund, 2003.

Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.

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

Организации

ДКВС – www.dcaf.ch

International Alert – www.international-alert.org

ЮНИФЕМ – www.womenwarpeace.org

МУНИУЖ ООН – www.un-instraw.org

Women's International League for Peace and Freedom (Женщины за мир) – www.peacewomen.org

Справочное пособие «Гендер и РСБ»

1. Гендер и реформирование сектора безопасности.
 2. Гендер и реформирование полицейских сил.
 3. Гендер и военная реформа.
 4. Гендер и реформирование системы правосудия.
 5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы.
 6. Гендер и пограничный контроль.
 7. Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности.
 8. Гендер и формирование политики национальной безопасности.
 9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества.
 10. Гендер и частные военные и охранные фирмы.
 11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.
 12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее.
- Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Каждую из указанных частей справочного пособия и практические записки можно найти по адресам: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org и www.osce.org/odihr.

Настоящую практическую записку подготовил Рахим Канани, МУНИУЖ ООН, по материалам части 9 (авторы – Карен Барнс и Питер Альбрехт, правозащитная организация «International Alert»).