

Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности

СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важен при проведении анализа и МИО РСБ?

Методы интеграции гендера в систему анализа и МИО РСБ

Проблемы и возможности постконфликтного периода

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 анализа, мониторинга и итоговой оценки (МИО), 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 как введение в гендерные аспекты для специалистов-практиков в области РСБ и лиц, ответственных за формирование политики, и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

Почему гендер важен при проведении анализа и МИО РСБ?

Предварительный анализ представляет собой процесс систематического сбора данных, имеющего целью получить характеристику данной ситуации. В ходе этого процесса изучается контекст (в том числе различные факторы, субъекты, риски и потребности) в целях определения задач программы и формирования исходной базы для последующего проведения МИО.

Мониторинг – это «система непрерывных мер, главным образом предназначенная для регулярного обеспечения руководства и основных заинтересованных субъектов и своевременной информацией о наличии или отсутствии положительных сдвигов в плане достижения запланированных результатов. Мониторинг отслеживает фактическую результативность деятельности организации или фактическую ситуацию в сопоставлении с показателями, которые были запланированы или ожидаются согласно предварительно установленным стандартам. Обычно мониторинг включает сбор и анализ данных о процессах, методах и результатах выполнения задач, а также выработку рекомендаций по принятию исправительных мер»¹.

Итоговая оценка – это «систематический и объективный анализ выполняемого или выполненного проекта, программы или нормативного документа, их замысла, реализации и результатов. С ее помощью определяют актуальность и степень выполнения задач, а также их результативность, эффективность, долгосрочные последствия и жизнеспособность. Следует, чтобы итоговая оценка обеспечивала достоверную и полезную информацию, которая позволяет получателям донорской помощи и организациям-донорам включать усвоенные уроки в свои процессы принятия решений. Термин «итоговая оценка» относится также к процессу, в рамках которого определяется ценность или значение какого-либо вида деятельности, нормативного документа или программы»².

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.

Повышение качества предоставляемых услуг в области безопасности и правосудия

- Для мужчин, женщин, юношей и девушек характерны различные потребности, приоритеты и возможности в области безопасности и правосудия. Предварительный анализ и МИО РСБ, которые проводятся с учетом гендерной специфики, дают более точную информацию и тем самым позволяют планировать и осуществлять реформы, в большей степени отвечающие специфическим потребностям мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Предварительный анализ и МИО с учетом гендерной специфики могут способствовать усилению мер предупреждения насилия на гендерной почве (НГП) – такого, как бытовое насилие, торговля людьми и групповое насилие, а также мер реагирования на подобные преступления.



Помимо общего исследования ситуации в стране, следует, чтобы такой анализ дал возможность получить ответы на следующие вопросы:

1. Каково существующее управление и потенциал институтов сектора безопасности? В чем состоят основные недостатки? Какие реформы следует поставить во главу угла?

Вопросы, связанные с гендерными аспектами: Каково соотношение численности мужского и женского персонала и занимаемых ими должностей? Эффективны ли меры предупреждения НГП, реагирования на случаи НГП и принятия правовых санкций? Совершают ли сотрудники сектора безопасности нарушения прав человека, включая НГП? Сотрудничают ли институты сектора безопасности с ОГО, включая женские организации?

2. В чем состоят отличия между потребностями, представлениями и приоритетами в области безопасности и правосудия, характерными для мужчин, женщин, юношей, девушек и общин?

Вопросы, связанные с гендерными аспектами: Каковы виды и уровни НГП, в том числе в отношении мужчин и юношей? Имеют ли мужчины, женщины, девушки и юноши равный доступ к институтам/механизмам безопасности и правосудия? Какие виды реформ мужчины и женщины считают самыми важными? Какие неправомерные стратегии/инициативы по обеспечению безопасности и правосудия существуют на местном уровне?

Проведение РСБ с учетом интересов всех групп населения и при участии общественности

- Меры, направленные на включение маргинализованных групп (таких, как женщины, этнические меньшинства и коренные народы) в процессы анализа и МИО, способствующие повышению доверия со стороны граждан и укреплению местной инициативы в проведении РСБ.
- Кроме того, повышение участия маргинализованных групп способствует повышению точности и полноты собираемых данных.

Создание институтов сектора безопасности, в которых отсутствует дискриминация, поддерживается соблюдение прав человека, и кадровый состав которых отражает состав общества

- Включение в предварительный анализ и МИО РСБ отражающих гендерную специфику вопросов о сексуальных домогательствах, дискриминации и нарушениях прав человека может выявить эту негативную деятельность и указать необходимые направления реформ.
- Предварительный анализ и МИО РСБ с учетом гендерной специфики может включать сбор данных о количестве мужчин и женщин в кадровом составе институтов сектора безопасности, об их званиях/должностях, а также информацию о методах повышения набора и удержания на службе женщин и лиц из других недостаточно представленных групп. Для институтов сектора безопасности, состав сотрудников которых отражает состав населения, которому они призваны служить, обычно характерны более высокая легитимность и оперативная эффективность.

Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в систему предварительного анализа и МИО РСБ необходима не только для обеспечения оперативной эффективности, но также и для соблюдения 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».

Методы интеграции гендера в систему анализа и МИО РСБ

Полезные советы по учету гендера в системе предварительного анализа и МИО РСБ

- Организовать группу, осведомленную о гендерных аспек-

тах, в составе которой должны быть мужчины и женщины с опытом работы в области гендера. При необходимости следует пригласить на работу переводчиков мужчин и женщин.

- Предоставить сотрудникам гендерное обучение или инструктаж.
- Организовать сотрудничество с организациями гражданского общества (ОГО), в том числе с женскими организациями.
- Проводить сбор информации от мужчин и от женщин в различных званиях и на различных должностях.
- Собирать все данные вразбивку по полу и возрасту объектов.
- Установить индикаторы, учитывающие гендерные аспекты.
- Осуществлять сбор количественной и качественной информации, используя такие методы, как обследование домохозяйств и опрос фокус-групп.
- Для сбора данных по НГП использовать методы специальных исследований.
- Собирать данные по таким гендерным вопросам, как набор и удержание на службе сотрудников мужского и женского пола; уровень сексуальных домогательств; выполнение национальных, региональных и международных законодательных актов и документов, имеющих отношение к гендеру и безопасности; НГП и другие нарушения прав человека.

Предварительный анализ РСБ

- Систематизировать стратегию предварительного анализа и включить гендерное измерение в каждый его этап (планиро-

В 2007 году Министерство международного развития Соединенного Королевства (ММП) в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и по делам Содружества, а также с Министерством обороны поручило четырем экспертам в области РСБ провести независимую итоговую оценку программ реформирования систем безопасности и правосудия в Африке. В задачу оценки входило изучение систематического учета гендерной проблематики и проблем ВИЧ/СПИД в программах реформирования систем безопасности и правосудия (в связи с тем, что это основные темы двусторонних программ ММП).

Оценка показала, что, наряду с проблемами ВИЧ/СПИД, проблемы гендера хорошо представлены в программах по темам охраны, безопасности и доступа к правосудию, однако они практически не затрагиваются программами по вопросам обороны и деятельности полиции, или более обширными программами, такими, как Программа Сьерра-Леоне по реформированию сектора безопасности. Рекомендация, составленная по итогам оценки, гласит:

Рекомендация 5: Мы рекомендуем, чтобы «Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи», тема о публичном финансовом менеджменте и основные темы правительства Соединенного Королевства по проблемам ВИЧ/СПИД и гендера были включены во все вмешательства в рамках РСБП (Реформирования сектора безопасности и правосудия), а не только в те, которые специально направлены на ОБДП (Охрану, безопасность и доступ к правосудию).

Рамка 3 Примеры индикаторов: гендер и реформирование системы правосудия ⁴			
Направления реформы системы правосудия	Примеры результатов обеспечения гендерного равенства	Примеры индикаторов, учитывающих гендерную специфику	Методы сбора данных
НГП	Реализация законодательства и национальных планов действий по искоренению НГП	<ul style="list-style-type: none"> Приняты и реализуются механизмы по возмещению ущерба жертвам насилия на гендерной почве (включая насилие во время вооруженного конфликта и во время постконфликтного восстановления), а также насилия, совершенного сотрудниками институтов сектора безопасности. Количество судебных процессов по поводу НГП, совершенных сотрудниками сектора безопасности. Повышение числа последовательно выносимых обвинительных приговоров по видам насилия и отношениям между жертвой и преступником. 	<ul style="list-style-type: none"> Предварительный анализ и обзор протоколов. Обследование и опрос сотрудников женских организаций и других ОГО. Статистические данные судов. Обзор газет. Данные женских организаций.
Институциональная реформа	Равный доступ к правосудию для мужчин и женщин.	<ul style="list-style-type: none"> Доля женщин и мужчин, которые считают, что имеют возможность доступа к официальной судебной системе в случае необходимости разрешения споров. Число полицейских участков в бедных сельских районах, укомплектованных сотрудниками обоего пола и использующих помощь как мужчин, так и женщин. Число судебных дел, связанных с правами женщин, по сравнению с числом дел, связанных с правами мужчин. Действующие правила и нормы доказательственного права учитывают гендерную специфику. 	<ul style="list-style-type: none"> Предварительные и последующие обследования. Анализ учетной документации полицейских организаций и их отделов управления персоналом. Наблюдение. Судебная статистика. Предварительный и последующий анализ судебных процедур.

вание, разработка, сбор данных и обсуждение результатов).

- Определить очередность (по степени важности) проведения предварительного анализа, который требует сотрудничества и координации действий с местными и международными заинтересованными субъектами.
- Включить в анализ вопросы, связанные с гендером (см. рамку 1).

Мониторинг и итоговая оценка РСБ

- Составить план и смету для МИО как для одного из основных компонентов РСБ с учетом гендерной специфики.
- Осуществлять мониторинг и итоговую оценку различных долгосрочных последствий РСБ для мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Обеспечить, чтобы мониторинг в максимально возможной степени учитывал интересы большинства заинтересованных субъектов и осуществлялся с их участием – например, путем организации межведомственных рабочих групп, включая представителей министерств по делам семьи, министерств развития и ОГО.
- Учитывать международные и региональные механизмы гендерного мониторинга, такие, как отчетность в соответствии с положениями Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).
- Включить гендерные индикаторы (см. рамку 3).

Гендерный аудит институтов сектора безопасности

- Обеспечить необходимые предварительные условия, такие, как политическая воля и технический потенциал.
- Обеспечить, чтобы субъект, осуществляющий гендерный аудит, был независим и одновременно хорошо разбирается во внутренних процедурах института сектора безопасности. Например, это может быть группа, в состав которой входит внешний консультант по проведению гендерного ау-

дита и внутренний эксперт по вопросам предварительного анализа.

- К числу контрольных вопросов, задаваемых в ходе гендерного аудита, относятся следующие⁵:

Обеспечивает ли данный институт:

- Равное представительство мужчин и женщин на всех уровнях организации?
- Такие нормативные документы и методы работы с персоналом, которые содействуют набору, удержанию женщин и продвижению их по службе?
- Такие нормативные документы и механизмы, которые способствуют предупреждению сексуальных домогательств, дискриминации и насилия и реагированию на них?
- Технический потенциал для работы по конкретным гендерным проблемам?
- Базовое гендерное обучение всех сотрудников?
- Систематический учет гендерных аспектов в своих нормативных документах, программах и инициативах?
- Выделение достаточного финансирования на инициативы по решению гендерных проблем?

МИО инициатив по систематическому учету гендера в деятельности сектора безопасности

- Ранжировать по степени важности комплексные меры МИО инициатив по систематическому учету гендерной концепции в институтах сектора безопасности для измерения их долгосрочных последствий.
- Разработать количественные и качественные индикаторы учета гендера для каждого института и каждой программы (см. рамку 4).
- При необходимости корректировки инициатив по систематическому учету гендера, проводить последующие мероприятия, такие, как конференции, групповые дискуссии и заседания по стратегическому планированию.

Рамка 4 Мониторинг систематического учета гендерной концепции в системе ООН

Начиная с 1997 года, в обязанности Помощника Генерального секретаря ООН и Специального советника Генерального секретаря ООН по гендерным вопросам и проблемам улучшения положения женщин входит оказание поддержки выполнению предписаний о систематическом учете гендерной концепции в системе ООН и осуществление контроля над этим процессом. С этой целью в ООН применяются такие инструменты, как подразделения консультантов по вопросам гендера, контактные пункты по гендерным вопросам и механизмы для рассмотрения заявлений. Кроме того, Межведомственная сеть ООН по вопросам положения женщин и равноправия полов составила техническое задание по методам включения гендерной концепции во все механизмы рассмотрения заявлений и проведения МИО в системе ООН⁶.

Виды информации, которую надлежит собирать⁷:

- Демографические данные, включая раздельные данные по полу и возрасту.
- Характеристика перемещений населения (для выявления риска сексуального насилия).
- Характеристика обстановки, участвующих в операции организаций, а также видов предоставляемых услуг и проводимых мероприятий.
- Обзор ситуации с сексуальным насилием (наиболее уязвимые группы населения, любые имеющиеся данные о случаях сексуального насилия).
- Национальные органы безопасности и правовой защиты (законодательство, юридические определения, правила полицейского, судебного и гражданского производства).
- Общинные системы традиционного правосудия или обычного права.
- Существующие межсекторальные меры предупреждения таких преступлений и реагирования на них (координация, механизмы перенаправления жертв, психосоциальная и медицинская помощь, службы безопасности/полиция, защита/правосудие).

Кроме того, в части 11 вы найдете...

- Методику сбора данных для предварительного анализа РСБ.
- Методы интеграции гендера в систему предварительного анализа РСБ, разработанную институтом «Клингендайл».
- Перечень основных субъектов МИО РСБ.
- Таблицу, раскрывающую применение методики «управления, нацеленного на результат» в системе МИО РСБ с учетом гендерной концепции.
- Методы проведения гендерного аудита.

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Предварительный анализ и МИО РСБ в постконфликтных ситуациях представляют большую проблему и имеют особое значение.

Проблемы интеграции гендерных аспектов

- Обычно существующие в мирное время системы учета документации и сбора данных могут быть нарушены во время вооруженного конфликта; это касается и такой документации, как учетные документы больниц, документы криминалистического учета и другие данные, которые хранятся в полиции или в министерствах. Изменения в деятельности государственных институтов или их развал нередко затрудняют сбор и анализ полных и репрезентативных данных.
- Отсутствие времени и финансовых ресурсов может не позволить создать системы для проведения комплексного предварительного анализа и МИО. Тем не менее, без сбора данных и мониторинга программ и проектов их успех и координация не возможны.

Дополнительная информация

Guide to Gender-Sensitive Indicators. Canadian International Development Agency, 1997.

Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework. The Hague, Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003.

Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders. London, Commonwealth Secretariat, 2005.

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

Kievelitz U. et al. **Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations.** 2004 г.

Handbook on Monitoring and Evaluation of Results. UNDP, 2002.

Monitoring and Investigating the Security Sector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and UNDP, 2007.

Bibliography on Gender Monitoring and Evaluation (M&E) and Indicators. World Bank, 2001.

Возможности для интеграции гендерных аспектов

- У международного сообщества, международных организаций и вновь сформированных правительств может появиться больше политической воли вкладывать средства в процессы РСБ с учетом гендерной специфики.
- Формирование новой политики и процедур сектора безопасности дает возможность осуществлять процедуры мониторинга и итоговой оценки с самого начала, включая определение ориентиров для набора женского персонала и интеграцию гендерных аспектов в процесс разработки нормативных и регламентирующих документов, оперативных программ, систем набора и обучения персонала.

1 Handbook on Monitoring and Evaluation of Results. New York, UNDP, 2002.

2 OECD-DAC Working Party on Aid Evaluation. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002, pp. 21-22.

3 Ball N. et al. Security and Justice Sector Reform Programming in Africa. Evaluation Working Paper No. 23. London, Department for International Development, April 2007. URL: <https://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>.

4 Hunt J. Gender and Security Sector Reform Workshop. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 16-19 August 2007.

5 Valasek K. Gender and 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.

6 UN Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. Gender Mainstreaming in Evaluation, Monitoring and Programme Reporting (IANWGE/2005/12 Fourth session). New York, United Nations, 22-25 February 2005.

7 Guidelines for Gender-based Violence – Interventions in Humanitarian Settings Focusing on Prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies. The Interagency Standing Committee, Taskforce on Gender in Humanitarian Assistance, 2005, p. 25.

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 Никола Попович (МУНИУЖ ООН) по материалам части 11, составленной тем же автором.