

Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер

Генри Мирттинен



Об авторе

Генри Мирттинен – один из ведущих сотрудников расположенного в Берлине Центра предоставления международных консультационных услуг по вопросам гендера, мира и безопасности GAIC (Gender Associations International Consulting). Он работает в данной сфере уже более 15 лет, уделяя особое внимание ситуации в государствах, пострадавших от конфликтов. В качестве ученого, специалиста по реализации программ, активиста и преподавателя Генри Мирттинен занимается различными аспектами гендерных проблем, в том числе такими вопросами, как формы маскулинности и различные виды сексуальной ориентации. Он автор множества публикаций по гендерной тематике. Г. Мирттинен имеет степень доктора философии Университета провинции Квазулу-Наталь (ЮАР), где он защитил диссертацию, посвященную формам маскулинности и проблеме насилия в Восточном Тиморе.

Редактор

Меган Бастик (ДКВС)

Благодарности

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структура «ООН-женщины» выражают признательность многочисленным экспертам, участвовавшим в работе над данным проектом. Среди этих экспертов – участники обзорного семинара, который состоялся в Женеве в декабре 2018 г., а также специалисты, редактировавшие предварительные варианты текста настоящего пособия и предлагавшие свои замечания: Габриэлла Элрой (Академия им. Фольке Бернадота), Шарбель Майдаа (программа MOSAIC MENA), Брэд Орчард («ООН-женщины») и сотрудники миссий ООН на Мадагаскаре и в Сомали; Грациелла Павоне (БДИПЧ ОБСЕ), Дженнифер Салахаб и Ана Гленда Тагер, а также Энн Бломберг, Фэрли Чаппуис, Дорте Хвидемосе, Анна-Лена Шлуктер, Лоррейн Серрано и Каллум Уотсон (ДКВС). Мы также благодарим Айко Холвикиви, Диану Лопес, Санне Тилеманс и Кристин Валасек за ценные комментарии.

ДКВС выражает признательность Швейцарской Конфедерации и Министерству по вопросам международного развития Соединенного Королевства за помощь в публикации данной серии пособий. ДКВС благодарит организацию Conciliation Resources за разрешение использовать иллюстрацию из ее пособия «Гендер и анализ конфликтов» (Gender and Conflict Analysis Toolkit).

Опубликовано в Швейцарии Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС)

DCAF Geneva

PO Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

Оформление: Alice Lake Hammond (alichelh.co)

На фотографии на первой странице обложки: участницы Форума по вопросам лидерства женщин (Women's leadership forum), прошедшего в связи с Международным женским днем в столице Чада Нджамене в 2017 г. © USAFRICOM

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

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

При цитировании указывать: ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер (серия пособий «Гендер и безопасность»), Женева, 2020.

ISBN 978-83-66089-37-2

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

Серия пособий «Гендер и безопасность», подготовленная ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины»

Настоящая публикация является частью подготовленной ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины» серии пособий «Гендер и безопасность», состоящей из девяти пособий и нескольких концептуальных записок.

Пособия

1. Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер
2. Полицейская деятельность и гендер
3. Оборонная сфера и гендер
4. Органы правосудия и гендер
5. Места лишения свободы и гендер
6. Управление границами и гендер
7. Парламентский надзор за сектором безопасности и гендер
14. Разведывательные службы и гендер
15. Интеграция гендерных аспектов в разработку и контроль за реализацией проектов в секторе безопасности и правосудия

Концептуальные записки

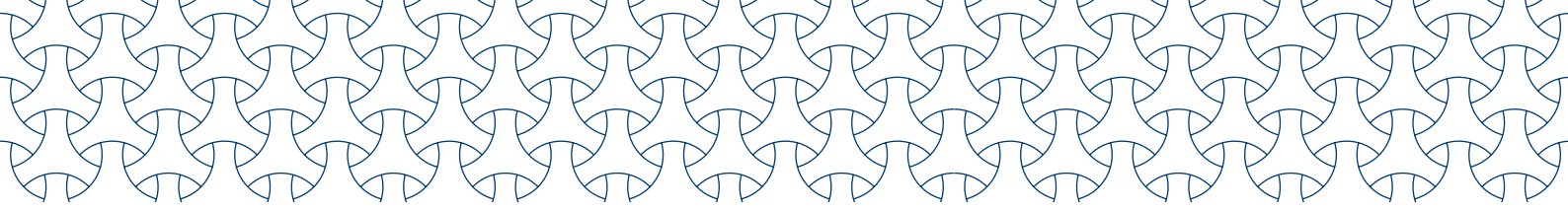
Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, сектор безопасности и гендерное равенство
Подход к вопросу о женщинах, мире и безопасности с точки зрения управления сектором безопасности
Гендер, предупреждение насильственного экстремизма и борьба с терроризмом
Гендер и регулирование частной охранной деятельности

Помимо этого, в Интернете опубликован сборник «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

В основу настоящей серии пособий «Гендер и безопасность» положено подготовленное ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины» справочное пособие «Гендер и реформирование сектора безопасности», впервые опубликованное в 2008 году. Ниже перечислены те его части, которые можно использовать вместе с данной серией пособий.

- Часть 8. Гендер и формирование политики национальной безопасности
- Часть 9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества
- Часть 11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности
- Часть 12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур
- Часть 13. Выполнение резолюций о женщинах, мире и безопасности в ходе реформирования сектора безопасности

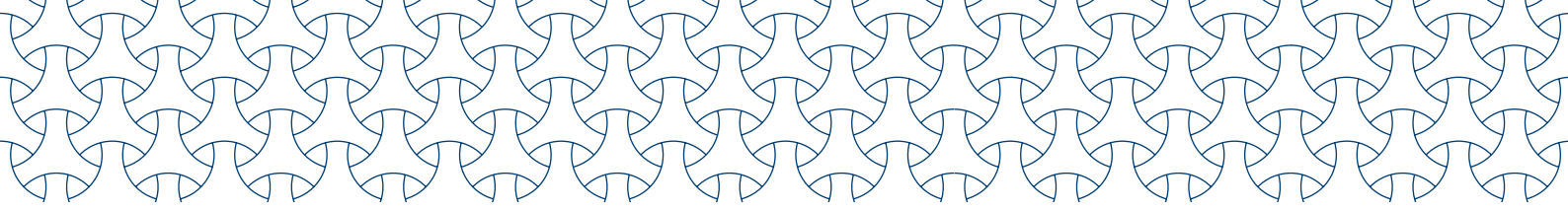




Содержание

1. Обзор пособия	1
1.1 Общая информация	1
1.2 Целевая аудитория пособия	2
1.3 Структура пособия	3
2. Почему гендерное равенство важно для деятельности сектора безопасности и правосудия и для управления сектором безопасности и его реформирования?	7
2.1 Почему гендер важен для УСБ и РСБ	7
2.2 Основные понятия	8
2.3 Национальная, региональная и международная правовая база по вопросам гендерного равенства, УСБ и РСБ	22
3. Как должны выглядеть институты сектора безопасности и правосудия, содействующие гендерному равенству и интегрирующие гендерные аспекты в свою деятельность?	27
3.1 Работа по содействию гендерному равенству <i>внутри институтов</i> сектора безопасности и правосудия.	28
3.2 Работа по содействию гендерному равенству в обществе, <i>осуществляемая институтами</i> сектора безопасности и правосудия	29
3.3 Понимание и решение вопросов безопасности и правосудия с учетом гендерных аспектов.	30
4. Способы содействия гендерному равенству и интеграции гендерных аспектов в процессы УСБ и РСБ	35
Направление 1. Определение потребностей в области безопасности на основе инклюзивности и учета гендерных аспектов	36
Направление 2. Политические рамки для интеграции вопросов гендерного равенства в управление сектором правосудия и безопасности.	39
Направление 3. Подготовка по гендерным вопросам для сотрудников сектора безопасности и правосудия	41
Направление 4. Использование кадров, имеющих специализированные знания по гендерным вопросам.	44
Направление 5. Вызов маскулинной институциональной культуре на пути к расширению участия женщин и укреплению многообразия в целом	46
5. Как справиться с сопротивлением гендерному равенству	55
5.1 Распространенные аргументы и возможные ответы на них	57
5.2 Более масштабные стратегии	57
6. Примерные вопросы для самооценки на уровне организации	61
7. Дополнительные ресурсы	65





Acronyms

ГОН	гендерно-обусловленное насилие
ЖМБ	женщины, мир и безопасность
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КПО	Королевская полиция Ольстера
ЛГБТИ	лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы
НПД	национальный план действий
НПО	неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
РСБ	реформирование сектора безопасности
СЭН	сексуальная эксплуатация и надругательства
УСБ	управление сектором безопасности
ЦУР	цели в области устойчивого развития

На фото: участницы программы «Empowered Women, Peaceful Communities» [Больше возможностей у женщин – больше мира в обществе], осуществляемой структурой «ООН-женщины» в Индонезии.
© UN Women/Iwan Kurniawan



1. Обзор пособия

1.1 Общая информация

С момента публикации справочного пособия «Гендер и реформирование сектора безопасности», подготовленного ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины», прошло более десяти лет. С тех пор обучение по вопросам гендерного равенства в той или иной степени прошли десятки тысяч сотрудников органов безопасности и правосудия во всем мире; в десятках стран были утверждены национальные планы действий (НПД) по вопросам женщин, мира и безопасности и приняты важные национальные законы и международные стандарты, направленные на устранение гендерного неравенства и дискриминации. Помимо этого, принятие ООН и осуществление на глобальном уровне Целей в области устойчивого развития (ЦУР) привлекло внимание к необходимости надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) и к той важной роли, которую субъекты сектора правосудия и безопасности играют в содействии обеспечению гендерного равенства.

В течение прошедшего десятилетия значительно повысилась осведомленность о значении гендерного фактора и роли женщин в секторе безопасности и правосудия, а также уровень внимания к этим вопросам. Во многих институтах сектора безопасности и правосудия по всему миру гендерный баланс изменился в лучшую сторону (особенно это касается стран, не относящихся к странам Севера).¹ Женщины стали занимать более высокие должности в секторе безопасности, и были укреплены механизмы внешнего и внутреннего надзора в целях борьбы с дискриминацией на гендерной почве, притеснениями, эксплуатацией и насилием. Благодаря этим мерам институты сектора безопасности становятся более инклюзивными и представительными, а также более способными к выполнению своего мандата в области содействия гендерному равенству.

Тем не менее, как показывает ряд исследований, посвященных ситуации в данной области во всем мире², достижение гендерного равенства и устранение гендерной дискриминации как в рамках сектора безопасности и правосудия, так и в обществе в целом по-прежнему сталкиваются с серьезными трудностями. Меры по улучшению доступа женщин к услугам в области правосудия и безопасности и по расширению их участия в деятельности этого сектора иногда остаются символическими и не приносят реальных перемен. Более того, во многих частях мира происходит сужение политического пространства для содействия инклюзивности, равенству и правам человека вследствие повышенного внимания к вопросам безопасности (связанного с необходимостью борьбы с насильственным экстремизмом) и активного сопротивления прогрессивным социальным изменениям, направленным на поддержку прав женщин и гендерного равенства.

В новой серии пособий «Гендер и безопасность», подготовленной ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины», отражены основные выводы из опыта продвижения гендерного равенства в секторе безопасности и правосудия в течение минувшего десятилетия. Цель этих публикаций состоит в содействии распространению новой надлежащей практики и в рассмотрении вопроса о том, как эта практика создается. Данная серия

На фото: церемония в честь Военно-морского флота, сухопутных войск и Военно-воздушных сил Мексики (30 июля 2015 г.).
© Presidencia de la República Mexicana/Secretaría de Marina

пособий призвана помочь интеграции гендерных аспектов в деятельность институтов сектора безопасности и правосудия. Простого увеличения числа женщин, занятых в этом секторе, уже недостаточно – необходимо двигаться дальше и улучшать знания сотрудников о гендерно-обусловленных потребностях всех групп населения, а также повышать готовность к реагированию на эти потребности. При этом одним из главных приоритетов должны быть часто остающиеся без должного внимания потребности в области безопасности и правосудия, существующие у женщин и девочек.

1.2 Целевая аудитория пособия

Данное пособие предназначено прежде всего для разработчиков политики и специалистов-практиков, работающих в институтах сектора безопасности и правосудия или сотрудничающих с этими институтами в целях укрепления гендерного равенства как внутри этих структур, так и в обществе в целом (в результате деятельности указанных институтов). Некоторые читатели пособия, возможно, принадлежат к числу тех, кто занимается данным направлением в рамках выполнения обязательств, закрепленных в Повестке дня ООН по вопросам женщин, мира и безопасности (см. врезку 1), или в связи с процессом реформирования сектора безопасности (РСБ). Также предполагается, что настоящая публикация будет полезна более широкому кругу читателей – представителям сектора правосудия и безопасности, специалистам, участвующим в осуществлении надзора и управления в этой сфере; организациям гражданского общества, средствам массовой информации и научным работникам.

1. Повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности

В 2000 г. Совет Безопасности ООН принял беспрецедентную Резолюцию № 1325. В этом документе указывается, что женщины и мужчины по-разному воспринимают и переживают вооруженный конфликт, имеют различающиеся потребности после его завершения, по-разному видят причины и результаты конфликта, а также вносят разный вклад в процесс миростроительства. На момент подготовки настоящего пособия Советом Безопасности ООН было принято еще девять последующих резолюций по вопросам, касающимся положения женщин в условиях конфликта. Все вместе эти резолюции составляют Повестку дня по вопросам женщин, мира и безопасности (ЖМБ). Задачи Повестки включают следующее:

- ✦ содействие обеспечению гендерного равенства и укрепление участия женщин в принятии решений, касающихся всех аспектов предупреждения конфликтов, мирных процессов, миротворческих операций и миростроительства;
- ✦ совершенствование защиты женщин в условиях вооруженных конфликтов и пресечение сексуального насилия, связанного с конфликтом, а также прекращение безнаказанности за подобные преступления;
- ✦ обеспечение учета конкретных потребностей женщин и улучшение защиты прав женщин в рамках международного участия при урегулировании конфликтных ситуаций в затронутых конфликтами странах.

В Повестке дня по вопросам ЖМБ особое внимание уделяется участию женщин в РСБ и доступу женщин к правосудию. Более подробно эта тема рассматривается в концептуальной записке «Подход к вопросу о женщинах, мире и безопасности с точки зрения управления сектором безопасности», входящей в данную серию пособий.

1.3 Структура пособия

В разделе 2 приводится информация о том, почему гендерный вопрос важен для процессов УСБ и РСБ, и излагаются преимущества интеграции гендерной проблематики в эти процессы. Помимо этого, объясняются основные понятия, используемые в настоящем пособии: гендер, интерсекциональность, маскулинность и феминность, ЛГБТИ, гендерное равенство и учет гендерных аспектов; управление сектором безопасности и реформирование сектора безопасности. В разделе 2 также приводится обзор некоторых международных, региональных и национальных правовых обязательств, касающихся гендера и процессов УСБ и РСБ.

В разделе 3 рассматривается вопрос о том, что дает интеграция гендерных аспектов и поощрение гендерного равенства субъектам сектора безопасности и правосудия и что значит этот подход для управления деятельностью сектора безопасности и правосудия и надзора за этой деятельностью, а также для процессов УСБ и РСБ.

Раздел 4 содержит описание нескольких способов (направлений) интеграции гендерных аспектов в процессы УСБ и РСБ и содействия гендерному равенству в секторе безопасности и правосудия. В этом разделе рассматриваются следующие аспекты:

- ◆ определение потребностей в области безопасности на основе принципа инклюзивности и учета гендерных аспектов;
- ◆ принятие политических рамок для интеграции вопросов гендерного равенства в управление сектором правосудия и безопасности;
- ◆ обучения сотрудников органов безопасности и правосудия по гендерным вопросам;
- ◆ использование кадров, имеющих специализированные знания по гендерным вопросам;
- ◆ изменение маскулинной институциональной культуры в целях расширения участия женщин и содействия многообразию.

В разделе 5 предлагаются рекомендации на тему о том, как преодолеть сопротивление усилиям по содействию гендерному равенству в секторе безопасности и правосудия.

Раздел 6 содержит список основных контрольных вопросов для самостоятельной оценки результатов в области учета гендерных аспектов в рамках организации.

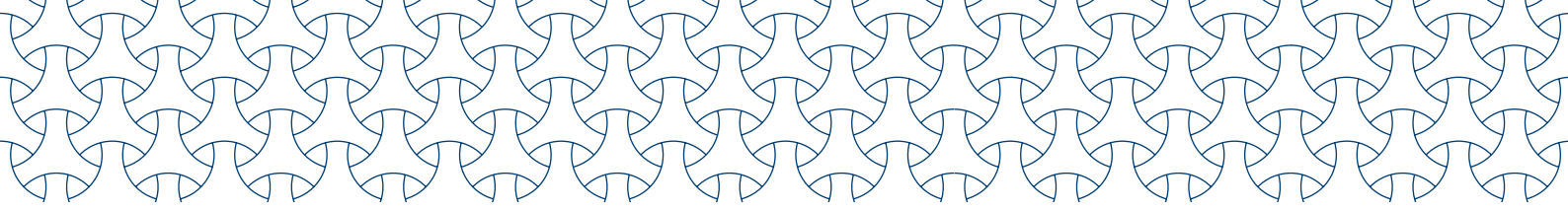
В разделе 7 перечислены дополнительные ресурсы, которые могут помочь в работе по обеспечению гендерного равенства в секторе безопасности и правосудия, а также в рамках процессов УСБ и РСБ.

В других пособиях и концептуальных записках, входящих в настоящую серию пособий, рассматриваются конкретные вопросы деятельности сектора безопасности и правосудия, а также вопросы, актуальные для конкретных служб и институтов данного сектора. Особое внимание уделяется тому, что собой представляет гендерное равенство и как его достичь в конкретных институтах (см. стр. i выше). Предполагается, что данный комплект пособий будет использоваться как единое целое и что читатели будут переходить от одного пособия или концептуальной записки к другому пособию или записке в поисках более подробной информации по интересующим их вопросам.

Примечания

1. См., например: Women in Public Service Project [Проект «Женщины на государственной службе»], World's Percentage of Women in Public Service Positions, Positions indicator: count of female police personnel at national level [Доля женщин среди государственных служащих, данные по должностям: число женщин-полицейских по странам].
2. Например: Предотвращение конфликтов, преобразование сектора правосудия, обеспечение мира: глобальное исследование по вопросам осуществления Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН, Нью-Йорк, «ООН-женщины», 2015; Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women [Индекс «Женщины, мир и безопасность» за 2017-2018 гг.: данные о достижении устойчивого мира путем обеспечения инклюзивности, правосудия и безопасности для женщин], Washington, D.C., Georgetown Institute for Women, Peace and Security / Peace Research Institute Oslo, 2017; Ghittoni M., Lehouck L., Watson C., Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline study [Инициатива памяти Элси Макгилл по привлечению женщин в миротворческие операции: базовое исследование], Geneva, DCAF, 2018; Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development [От обещаний к действиям: гендерное равенство в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года], New York, UN Women, 2018; Justice for women – High-level Group Report [Справедливость для женщин: доклад Группы высокого уровня], UN Women / IDLO / World Bank / Task Force on Justice, 2019.





2. Почему гендерное равенство важно для деятельности сектора безопасности и правосудия и для управления сектором безопасности и его реформирования?

Одним из основных аспектов обязанности защищать людей и государство, возложенной на сектор безопасности и правосудия и предусмотренной концепцией надлежащего управления, является обеспечение безопасности и равного доступа к правосудию для всех групп населения, в том числе для тех, которые традиционно являются маргинализованными и социально незащищенными. Гендер представляет собой один из наиболее важных факторов, определяющих неравенство в обществе. Его влияние приводит к тому, что люди оказываются в различном положении с точки зрения власти, риска, безопасности/незащищенности и имеют разные возможности для доступа к услугам, предоставляемым органами безопасности и правосудия.

В пособии «Гендер и реформирование сектора безопасности», изданном в 2008 году, речь шла о том, что интеграция гендерных аспектов в РСБ укрепляет инициативу и ответственность на местах, улучшает результаты деятельности по обеспечению безопасности и правосудия, делает более эффективным надзор за сектором безопасности и повышает подотчетность этого сектора. Эти темы получают дальнейшее развитие в настоящей публикации и других пособиях, входящих в новую серию пособий. Учет гендерных аспектов и содействие обеспечению гендерного равенства не только несут с собой ряд преимущества, но и являются обязанностью государств в рамках выполнения национальных и международных обязательств, касающихся предоставления услуг в области правосудия и безопасности без какой-либо дискриминации.

2.1 Почему гендер важен для УСБ и РСБ

Надлежащее управление сектором безопасности подразумевает обеспечение безопасности для всех на основе равенства, а реформирование в данной сфере направлено на то, чтобы помочь сектору правосудия и безопасности понять многообразные потребности людей и обеспечить эти потребности в рамках своей деятельности, а также в рамках процессов управления и надзора. Для того чтобы выполнять свои обязанности без какой-либо дискриминации, сотрудникам органов правосудия и безопасности необходимо понимать ту роль, которую играет гендер. Интеграция гендерных вопросов в управление и надзор за сектором безопасности и правосудия позволяет привлечь внимание к важным аспектам обеспечения безопасности, связанным с гендерным фактором. Это необходимо для того, чтобы выделение ресурсов, бюджетирование, материально-техническое обеспечение, набор кадров, правовые и политические рамки, принятие оперативных решений и другие аспекты управления, поддерживающие осуществление правосудия и обеспечение безопасности, были ориентированы на активное содействие

На фото: сотрудница муниципальной полиции Иордании разговаривает с сирийскими женщинами в лагере для беженцев «Заатари», расположенном на севере Иордании, после прохождения учебного курса по охране правопорядка и работе с населением в местных общинах.
© Russell Watkins/DFID

достижению гендерного равенства. Эти понятия и термины («гендер» и «гендерное равенство», УСБ и РСБ) объясняются в следующих подразделах.

Гендер является одним из основных факторов, определяющих те риски в области безопасности, с которыми сталкиваются женщины, мужчины и люди другой гендерной идентичности. Гендер также влияет на то, насколько этим лицам доступны услуги в сфере безопасности и правосудия. Интеграция гендерных аспектов в деятельность сектора безопасности и правосудия означает следующее:

- ◆ более глубокое понимание различающихся потребностей в области правосудия и безопасности различных групп населения;
- ◆ обеспечение этих потребностей более детализированными эффективным образом, с более качественными результатами;
- ◆ наличие более многообразных и лучше представляющих все группы общества органов правосудия и безопасности, готовых и способных понять и обеспечить эти потребности.

Учет потребностей в области безопасности, связанных с гендером, также позволяет улучшить отношения между органами правосудия и безопасности и общинами, которым они служат. Взаимодействие с теми группами населения, которым раньше уделялось мало внимания, или с теми, в отношении с которыми присутствует противостояние, может повысить легитимность и признание конкретного института и его работы. Помимо этого, работа с различными организациями гражданского общества, в том числе с женскими организациями и организациями ЛГБТИ, позволяет органам безопасности и правосудия получить более целостное понимание любой конкретной ситуации с точки зрения безопасности и лучше понять разнообразные потребности в области безопасности и способы обеспечения этих потребностей.

2.2 Основные понятия

Рассматривая вопросы, касающиеся гендера и гендерного равенства, применительно к сектору безопасности и правосудия, необходимо иметь четкое представление об основных понятиях, употребляемых в этой сфере. Различные организации и институты придерживаются разной терминологии, однако большинство из них в той или иной форме используют приведенные ниже определения, взятые из программ и документов ООН.

Гендер: роли и отношения

Термин «гендер» означает роли, поведение, виды занятий, черты и привычки, которые в конкретном обществе и в конкретное время рассматриваются как подходящие мужчинам или женщинам. Эти характеристики, возможности и отношения *социально обусловленные и усваиваются* в процессе социализации. Они характерны для конкретных условий и конкретного времени и не являются постоянными. Гендер составляет часть более широкого социокультурного контекста – наряду с другими важными критериями, используемыми для социокультурного анализа (такими, как класс, раса, инвалидность, уровень бедности, этническая группа, сексуальная ориентация, возраст и т. д.); в некоторых случаях эти критерии могут быть более важны, чем гендер (см. врезку 2, посвященную интерсекциональности).¹ Гендер, являющийся социально-культурным продуктом, часто объясняют через противопоставление полу, который означает биологические и биохимические характеристики (например, набор хромосом, гормональный состав, репродуктивные органы и другие биологические особенности).

Наряду с социальными характеристиками и возможностями, связанными с принадлежностью к мужскому или женскому полу или наличием другой идентичности, гендер влияет на отношения и соотношение сил между людьми. В большинстве обществ существуют

различия в положении женщин и мужчин и неравенство между ними с точки зрения возлагаемых на них обязанностей, выполняемых ими видов деятельности, доступа к ресурсам и контроля над ресурсами, а также возможности принимать решения. В патриархальных обществах политическая, экономическая и социальная власть находится в руках мужчин, и характеристики, ассоциируемые с мужественностью, ценятся выше, чем характеристики, считающиеся женскими. Обычно женщины и девочки занимают менее влиятельное положение по сравнению с мужчинами и мальчиками; они часто сталкиваются с многочисленными формами структурной дискриминации в экономической, политической и социальной сфере, а также в отношении их юридических прав. Хотя мужчины и мальчики тоже могут быть жертвами, женщины и девочки чаще подвергаются контролю и подавлению со стороны мужчин, притеснениям по половому признаку в общественной сфере, дома и на рабочем месте; насилию со стороны полового партнера и домашнему насилию, а также различным формам сексуального насилия.* Параллельно с этим строгое бинарное разделение на мужской и женский гендер, а также примат гетеросексуальности ставят лиц другой сексуальной ориентации и гендерной идентичности в положение, которое является социально неоднозначным, иногда незаконным и часто опасным. Таким образом, гендерные нормы создают неравенство, которое в свою очередь формирует и определяет *неравное соотношение сил* между людьми, в результате которого женщины и девочки как обладающие меньшей властью и воспринимаемой социальной значимостью чаще подвергаются риску, чем мужчины и мальчики. В такой же ситуации оказываются лица, гендерная идентичность которых не укладывается в рамки гендерной бинарности.

2. Интерсекциональность

Термин «интерсекциональность» все чаще используется в описаниях политики и программ, касающихся гендерных вопросов. Это понятие было введено американским юристом Кимберли Креншоу как «способ описания различных форм взаимодействия между расой и гендером в контексте насилия в отношении цветных женщин». С тех пор оно используется в более широком смысле для обозначения того, как ожидания, связанные с гендером, взаимодействуют с другими социальными маркерами – такими, как этническая и религиозная принадлежность, возраст, социально-классовая принадлежность, сексуальная ориентация, семейное положение, раса, этническое происхождение и инвалидность – и определяют разницу в положении людей с точки зрения возможностей и привилегий, дискриминации и социальной изоляции.

Такое неравное положение часто имеет очень большое значение для деятельности сектора правосудия и безопасности: женщины из бедных слоев городского и сельского населения сталкиваются с более серьезными препятствиями при получении доступа к правосудию; молодые мужчины, маргинализированные в социально-экономическом отношении и принадлежащие к этническим и религиозным меньшинствам, могут сталкиваться с более жестким полицейским контролем; людям, живущим с инвалидностью, часто приходится преодолевать соответствующие дополнительные препятствия, которые добавляются к ограничениям, обусловленным гендерной принадлежностью, возрастом или классовым происхождением. Помимо этого, интерсекциональное (пересекающееся) неравенство возможностей может быть серьезной проблемой внутри институтов сектора правосудия и безопасности, если, например, мнениям более старших мужчин систематически отдается предпочтение перед мнениями не менее компетентных, но молодых женщин или же если сотрудники, являющиеся выходцами из определенного социального класса, касты или этнорелигиозной группы, находятся в менее благоприятном положении в связи с этими факторами – в дополнение к препятствиям, обусловленным их гендерной принадлежностью или возрастом.

Источник: Crenshaw K. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color [Систематизация различий: интерсекциональность, политика идентичности и насилие в отношении цветных женщин]. – In: Stanford Law Review, 1991, No. 43, pp. 1241-1299.

* О сексуальном и домашнем насилии в отношении мужчин и мальчиков см.: Watson C., Preventing and Responding to Sexual and Domestic Violence against Men: A Guidance Note for Security Sector Institutions [Предупреждение и реагирование на случаи сексуального и домашнего насилия в отношении мужчин: руководство для институтов сектора безопасности], Geneva, DCAF, 2014.

Для описания соответствия – или сопротивления – женщин и мужчин гендерным ожиданиям в повседневной жизни иногда используются термины «*феминность*» и «*маскулинность*», которые означают различные способы бытия и действия, а также роли, ценности и ожидания, связанные со становлением и статусом соответственно женщины и мужчины в данном обществе и в данное время. Феминность и маскулинность, как правило, определяются относительно друг друга, а часто и в противопоставлении друг другу: то, что воспринимается как черта, свойственная женщинам, определяется в соотношении с тем, что считается маскулинным, и наоборот. Во многих культурах от женщин ожидаются скромность и покорность воле мужчин, выполнение обязанностей по дому и по уходу за членами семьи; помимо этого, женщины предоставляют мужчинам заниматься общественной и политической деятельностью и обеспечивать семью. Мужчины во многих культурах испытывают на себе сильное давление общества, ожидающего от них соответствия гендерным ролям, основанных, помимо прочего, на представлениях о доминировании, контроле над эмоциями, склонности к риску, физической силе и неприкрытом гетеросексуальном влечении, а также на представлениях о мужчине как защитнике, добытчике и человеке, единолично принимающем решения. Попытки соответствовать лишенным гибкости гендерным ожиданиям могут приводить к тому, что люди страдают сами и причиняют страдания другим, однако нарушение этих норм может вызвать осуждение, выражающееся в разных формах – словесной, эмоциональной или даже физической и смертельно опасной для жизни. Хотя феминность часто ассоциируется с людьми, которые с биологической точки зрения являются женщинами, а маскулинность – с биологическими мужчинами, на самом деле эти проявления не являются биологически детерминированными, а скорее формируются под влиянием общества. Например, в среде, где доминируют мужчины (как в вооруженных силах), от женщин могут ожидать, что они будут перенимать поведение, ассоциируемое с милитаризованными формами маскулинности; с другой стороны, мужчины, выполняющие работу, которую общество считает «женской», могут восприниматься как женоподобные.

Представления о том, как «выглядит (или должна выглядеть)» конкретная гендерная принадлежность, могут приводить к *гендерным предвзятостям*. Под этим понимаются предвзятые мысли и/или действия, основанные на предположении о неравенстве, или *гендерных стереотипах*, и ведущие к тому, что лица или группы лиц оказываются в благоприятном или неблагоприятном положении в зависимости от своей гендерной принадлежности. Гендерные предвзятости взаимодействуют с другими формами предубеждения. В отношении обеспечения безопасности и правосудия это может означать, например, представления о том, что женщины в целом непригодны к военной службе, или о том, что мужчины, принадлежащие к определенному социальному классу или этнической группе, склонны к совершению преступлений или экстремизму; принятие судами решений по делам об опеке над детьми после развода на основе предположений о роли матери и отца, а не по результатам рассмотрения динамики отношений в конкретной семье; перекладывание вины на жертву, когда речь идет о случаях гендерно-обусловленного насилия (ГОН).^{*} Гендерные предвзятости присутствуют на разных уровнях, и их может быть трудно выявить – особенно если они выражаются неявно, но укоренились так глубоко, что стали бессознательным предубеждением и/или пропихиваются организационные структуры и процессы.

В условиях конфликта и миростроительства гендерные роли, преимущественно приписываемые представительницам женского пола, являются причиной того, что женщины и девочки часто воспринимаются как более миролюбивые по своей природе, чем мужчины, и менее защищенные перед лицом насилия (в частности, сексуального насилия в условиях конфликта). Признать роль женщин как миростроителей и их уязвимость перед насилием чрезвычайно важно, однако не менее важно признавать намного более

* Для целей данной серии пособий термин «гендерно-обусловленное насилие» (ГОН) используется для обозначения всех действий, причиняющих вред какому-либо лицу и совершаемых в отношении этого лица на основании стандартных предположений о его гендерной идентичности. ГОН – это собирательный термин, который означает любое причиняющее вред действие, совершенное против воли того или иного лица и основанное на социально обусловленных (гендерных) различиях между представителями женского и мужского пола. Характер и масштабы конкретных видов ГОН различаются в разных культурах, странах и регионах. К этим видам относятся, например, сексуальное насилие, в том числе сексуальная эксплуатация/ надругательства и торговля людьми в целях сексуальной эксплуатации; домашнее насилие; принудительные/ ранние браки; вредные обычаи (например, женское обрезание); убийства в защиту чести; наследование вдовы; насилие на почве гомофобии и трансфобии.

См. глоссарий, составленный структурой «ООН-женщины»: Gender Equality Glossary (англ. яз.); а также доклад Верховного комиссара ООН по правам человека «Дискриминационные законы и практика и акты насилия в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности», UN Doc. A/HRC/19/41, 17 ноября 2011 г., п. 20.

широкий круг тех ролей, в которых могут выступать женщины, – в том числе как лица, поддерживающие и совершающие насилие. Женщины участвуют (как прямо, так и косвенно) в деятельности государственных сил безопасности, повстанческих групп, отрядов самообороны и других подобных формирований. Аналогичным образом, необходимо освободиться от стереотипов о мужчинах и мальчиках как о лицах, совершающих насилие, и признать уязвимость мужчин.

Если меры реагирования в области безопасности разрабатываются на основе гендерных стереотипов, а не *гендерного анализа* реальной ситуации, это может привести к однобокости этих мер, которые в результате не решают поставленную задачу и могут еще больше закрепить неравенство. Проиллюстрировать это можно с помощью трех коротких примеров. Первый: из-за стереотипов, согласно которым боевиками являются мужчины, программы социальной реинтеграции бывших комбатантов раньше почти совершенно не учитывали потребности бывших комбатантов-женщин. Второй: в ситуации вынужденной миграции стереотипы в отношении мужчин приводят к тому, что факторы уязвимости мужчин старше 18 лет почти совершенно не распознаются и не учитываются. И, наконец, третий: в течение прошедшего десятилетия основное внимание в рамках борьбы с торговлей людьми уделялось женщинам и девочкам, ставшим жертвами торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, поскольку они составляют свыше 90% всех пострадавших.² Хотя данный аспект по-прежнему чрезвычайно важен, из-за внимания только к этой проблеме вне поля зрения оказалась торговля женщинами и девочками для других форм эксплуатации, а также торговля мужчинами и мальчиками (например, для принудительного труда), доля которых среди жертв торговли людьми в некоторых регионах является более значительной и вызывает беспокойство.

Гендерные ожидания, сексуальная ориентация, гендерная идентичность и гендерное самовыражение

Ожидания в отношении сексуального поведения, сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения являются частью того, как общество конструирует гендер и определяет гендерные роли. Например, представления общества о мужчинах и женщинах включают в себя взгляды на то, как они должны выглядеть и одеваться, с кем они должны вступать в половые отношения и должны ли они иметь детей. Эти представления могут в значительной степени различаться в зависимости от времени и места, но во многих контекстах насилие или угроза насилия или социальной изоляции используются в качестве средства укрепления господствующих гендерных ожиданий. При рассмотрении вопроса о том, как гендер, гендерные роли и гендерное неравенство присутствуют и действуют в обществе и институтах, очень важно учесть то негативное влияние, которое преобладающие гендерные ожидания и возникающее в связи с ними гендерное неравенство оказывают на безопасность женщин прежде всего. Также необходимо обратить внимание на положение лиц, представляющих весь спектр разнообразных видов сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения, в том числе людей, идентифицирующих себя по обе стороны бинарного соотношения «мужчина/женщина» или вне его.³

* Термин «другие виды сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения» (иногда используется сокращенная форма «другие виды СОГИС») относится к лицам, сексуальная ориентация которых не является (или является не только) преимущественно гетеросексуальной, а гендерная идентичность необязательно вписывается в бинарное гендерное соотношение «мужчина/женщина». Гендерное самовыражение означает поведение, внешний вид, участие в определенных видах деятельности или определенные манеры, которые в конкретном культурном контексте ассоциируются с конкретным гендером. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека отмечает следующее:

«Сексуальная ориентация относится к физическому, романтическому и/или эмоциональному влечению человека к другим людям. Каждый человек имеет сексуальную ориентацию, которая является

неотъемлемой частью идентичности человека. Мужчин-геев и женщин-лесбиянок влечет к лицам того же пола, что и сами они. Гетеросексуальные лица (иногда их называют натуралами) (straight) испытывают влечение к лицам противоположного пола. Бисексуальные лица могут испытывать влечение к лицам того же или противоположного пола.

Трансгендерные лица (иногда сокращенно называемые «транс») – это обобщающий термин, используемый для описания широкого круга идентичностей, включая транссексуалов, лиц, передевающих в одежду противоположного пола (иногда называемых трансвеститами), лиц, идентифицирующих себя как «третий пол», и других лиц, внешность и характеристики которых воспринимаются как нетипичные с гендерной точки зрения. Транс-женщины идентифицируют себя как женщины, но были отнесены к мужскому полу при рождении. Транс-мужчины идентифицируют себя как мужчины, но при рождении были отнесены к женскому полу. Некоторые транссексуалы стремятся сделать операцию или принимают гормоны, чтобы привести свое тело в соответствие с их гендерной идентичностью, другие – не делают этого.

Интерсексуальный человек рождается с половой анатомией, репродуктивными органами и/или хромосомными моделями, которые не подходят под определение типичного мужчины или типичной женщины. Это может быть заметно уже при рождении или проявиться позднее в течение жизни. Интерсексуальный человек может быть идентифицирован как мужчина или женщина или ни то, ни другое. Интерсексуальный статус не связан с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью – интерсексуальные люди имеют тот же самый диапазон сексуальной ориентации и гендерных идентичностей, как неинтерсексуальные люди».

Данное описание «других видов сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения» относится к лесбиянкам, геям, бисексуалам, трансгендерам и интерсексуалам (ЛГБТИ). Однако оно также относится ко множеству других видов сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения (например, в случае мужчин, вступающих в половые связи с мужчинами, или женщин, вступающих в половые связи с женщинами, но не считающих себя гомосексуалами). Помимо этого, во всем мире (на местном, национальном и региональном уровне) существует более широкий спектр небинарных видов гендерной идентичности, чем это отражено в аббревиатуре «ЛГБТИ», – например, *bacha posh* (девочки, воспитываемые как мальчики) в Афганистане и Пакистане; *bugneshka* (лица, родившиеся женщинами, но живущие, как мужчины) в Албании и Черногории; *fa'afafine* (лица, родившиеся мужчинами, но явно имеющие и мужские, и женские гендерные черты) в Самоа, а также аналогичные виды гендерной идентичности в Полинезии; *hijra* (евнухи, интерсексы и, главным образом, трансгендерные женщины) в Южной Азии; *travesti* (лица, родившиеся мужчинами, но демонстрирующие (транс)женское гендерное самовыражение) в Латинской Америке; лица с двойной гендерной идентичностью среди некоторых коренных народов Канады и *uap daudu* (люди, родившиеся мужчинами, но перенявшие женские манеры, обороты речи и стиль одежды и частично живущие в однополых парах) у народа хауса в Нигерии.

ЛГБТИ и другие лица, имеющие необычную сексуальную ориентацию, гендерную идентичность или гендерное самовыражение, часто сталкиваются с особыми формами дискриминации, эксплуатации, плохого обращения и насилия. Это признано многими государствами и международными организациями, занимающимися проблемой дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, в их законах и декларациях.³

Дискриминация, эксплуатация, плохое обращение и насилие в отношении ЛГБТИ включают, в частности, насмешки и издевательства, связанные с несоблюдением гендерных норм; унижения, вымогательство, шантаж, сексуальные домогательства и сексуальную эксплуатацию, а также различные формы физического и сексуального насилия, иногда приводящие к гибели жертвы. Как отметил Верховный комиссар ООН по правам человека, «нападения такого рода образуют одну из форм гендерного насилия, мотивом которого является стремление наказать тех лиц, которые рассматриваются как нарушающие гендерные нормы».⁴ ЛГБТИ часто сталкиваются с особыми юридическими препятствиями и проблемами, затрудняющими им доступ к услугам в сфере правосудия и безопасности, – от дискриминационных установок в отношении их интимных отношений или гендерной идентичности до непризнания или запрета по закону таких отношений и видов идентичности.⁵ Сообщая о совершенном в их отношении преступлении, эти лица могут подвергать себя риску в том случае, если их сексуальная ориентация или гендерная идентичность станет известна. Важно не воспринимать представителей ЛГБТИ

как однородную группу, а рассматривать (как и в случае с другими видами гендерной идентичности) потребности этих лиц, их факторы уязвимости и их способность делать самостоятельный выбор с точки зрения интерсекциональности. Потребности и цели ЛГБТИ в некоторых областях могут быть похожими, однако у разных групп внутри этого сообщества, которое мы совокупно обозначаем как ЛГБТИ, существуют свои потребности, опыт и приоритеты. В любом конкретном обществе некоторые лица из числа ЛГБТИ смогут более эффективно, чем другие, участвовать в социальных и политических процессах и открыто поднимать беспокоящие их вопросы. В связи с этим необходимо принять меры к тому, чтобы было признано существование различий внутри этого сообщества, а также следует прилагать дополнительные усилия с целью охватить тех представителей ЛГБТИ, которые традиционно относятся к более маргинализированным группам (например, трансгендеров и интерсексуалов).

В ситуациях конфликта риск для лиц, имеющих другие виды сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения, часто возрастает. Иногда местные и иностранные субъекты могут считать, что таких лиц не существует, и поэтому не пытаются взаимодействовать с ними. При этом следует отметить, что незаметность этих представителей ЛГБТИ может представлять собой важный механизм выживания, направленный на то, чтобы избежать насилия на почве гомофобии, бифобии и трансфобии.*

Гендер: символические смыслы, структуры и институты

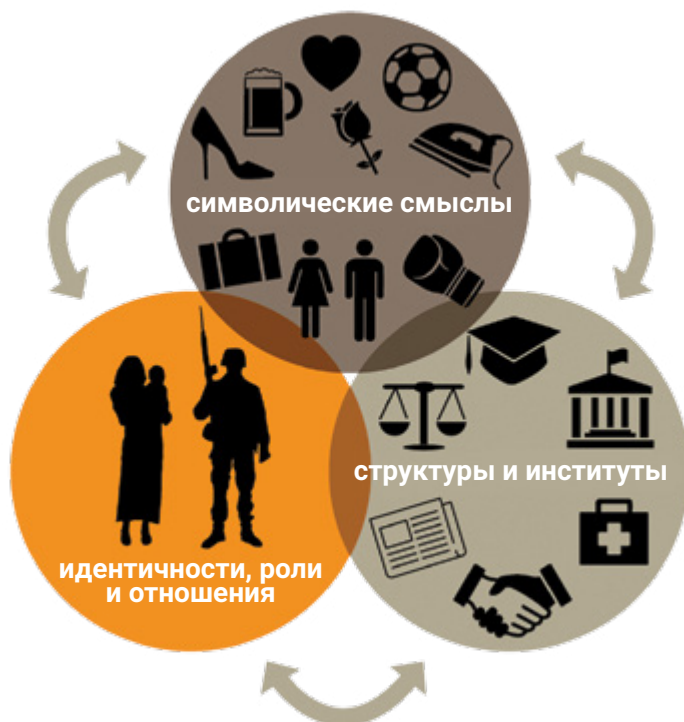
Маскулинность и феминность и, следовательно, гендер, также имеют более абстрактное и символическое значение, выходящее за рамки ожиданий, связанных с гендерными ролями, и соответствующих видов поведения. В различных контекстах определенные виды деятельности, понятия и институты могут рассматриваться как более мужские, а другие – как более женские. Именно это имеется в виду, когда какой-либо институт описывается как связанный с конкретным гендером.

Рис. 1 иллюстрирует связь символических смыслов с видами идентичности, ролями и отношениями, а также со структурами и институтами. Наглядным примером в этом смысле являются службы безопасности: «жесткая» сфера безопасности и соответствующие институты и виды деятельности (например, деятельность вооруженных сил или специальных подразделений полиции по борьбе с беспорядками) часто воспринимаются как «мужские» – считается, что это занятие для («настоящих») мужчин и только мужчины «могут хорошо с этим справиться». И, наоборот, «мягкая» безопасность (например, миростроительство или предоставление услуг здравоохранения) ассоциируется с феминностью. Символическое связывание «мягкой» деятельности по уходу за людьми с женщинами создает ожидания в отношении *идентичности, ролей и отношений* женщин, а также определяет *институты*, осуществляющие деятельность по уходу, как «женские». Например, в составе подразделений, занимающихся борьбой с ГОН, а также на должностях координаторов или советников по гендерным вопросам часто работают женщины. Поскольку эти должности считаются «женскими», мужчины могут воздерживаться от подачи заявлений на такие вакансии или могут стать мишенью для насмешек со стороны других сотрудников, если решатся это сделать; назначение мужчин на такие должности или в такие подразделения может рассматриваться как ущерб для карьеры.⁶ Подобная ситуация подрывает статус и значение этой работы внутри конкретной организации. Причисление определенных функций к «мужским» или «женским» может различаться в разных контекстах. Например, во многих странах дорожно-патрульная служба считается преимущественно женской сферой и поэтому имеет более низкий статус по сравнению с другими подразделениями полиции. При этом в других странах обеспечение безопасности дорожного движения рассматривается как «слишком опасное дело» для женщин и, следовательно, считается сугубо мужской задачей.**

* Гомофобия, бифобия и трансфобия – это страх или ненависть, чувство дискомфорта или недоверие по отношению к лесбиянкам, геям, бисексуалам или трансгендерам. Выражением этого может быть социальное отчуждение, враждебность, притеснения, язык ненависти, дискриминация или насилие. Такие формы дискриминации и насилия также могут использоваться против (или для осуществления контроля/принуждения в отношении) людей, которые сами не относят себя к трансгендерам, бисексуалам, лесбиянкам или геям.

** Более подробно о гендере и полицейской деятельности см. в Пособии № 2, входящем в данную серию пособий.

Рис. 1. Гендер как система власти, включающая гендерную сферу личности, институты и символические смыслы



Источник: *Gender and Conflict Analysis Toolkit [Гендер и анализ конфликтов: пособие]. London, Conciliation Resources, 2015*

Основные институты сектора безопасности и правосудия, как правило, укомплектованы персоналом мужского пола и управляются руководителями в основном из числа мужчин. Представления о том, что такое «хороший солдат», «хороший полицейский» и т. д., часто связаны с конкретными идеями о том, «что значит быть мужчиной».⁷ Это отражается в институциональной культуре, которая может быть очень «мужской». Однако представление о том, какое поведение считается «подобающим мужчине», может различаться в разных подразделениях одного института: на некоторых должностях может высоко цениться агрессивное, основанное на эмоциях поведение, в то время как на других более «мужским» проявлением будет считаться расчетливая рациональность.

Учитывая рост числа женщин среди сотрудников органов правосудия и безопасности, наблюдающийся в течение последних десятилетий, важно проанализировать не только модели маскулинности, но и модели феминности. Этот анализ должен рассматривать опыт женщин, работающих в данных институтах; функции, которые им поручают или за получение которых они борются, а также последствия возросшей представленности женщин в институциональной среде, в которой ранее доминировали мужчины. Также следует отметить, что опыт представителей ЛГБТИ, работающих в органах институтах безопасности и правосудия, тесно связан с гендерной динамикой в конкретном институте, институциональной культурой и практикой, а также с действующими нормами и правилами.

Гендерное равенство

Гендерное равенство является одним из основных прав человека, а также целью, работать над достижением которой обязались правительства и международные организации. В связи с этим содействие гендерному равенству является частью задачи, возложенной на институты сектора безопасности и правосудия.⁸ Обязательство достичь гендерного равенства закреплено в международном праве, а также в национальных конституциях и законах по всему миру (см. врезку 4 далее). Гендерное равенство означает, что:

«... Права, обязанности и возможности человека не зависят от того, родился ли он мужчиной или женщиной. «Равный» не значит «одинаковый» – поощрение гендерного равенства не означает, что мужчины и женщины станут одинаковыми. Равенство между женщинами и мужчинами имеет как количественный, так и качественный аспект. Количественный аспект касается стремления к достижению равной представленности женщин (достижению сбалансированности и паритета), в то время как качественный аспект касается достижения равного влияния на определение приоритетов и результатов в области развития для женщин и мужчин. Равенство предполагает, что мнениям, интересам, потребностям и приоритетам женщин и мужчин (которые могут быть очень различными в силу различающихся ролей и обязанностей женщин и мужчин) будет придаваться равное значение в рамках планирования и принятия решений ...».⁹

Помимо этого, гендерное равенство также можно понимать, как «отсутствие дискриминации по признаку пола в том, что касается возможностей, выделения ресурсов или предоставления льгот, а также доступа к услугам».¹⁰ Достижение гендерного равенства предполагает позитивное обязательство по изменению соотношения сил, устранению глубинных причин и структур, поддерживающих гендерное неравенство (в том числе дискриминационных норм, предрассудков и стереотипов), а также по преобразованию тех институтов, которые способствуют сохранению дискриминации и неравенства. Требовать гендерного равенства не значит отрицать биологические или социальные различия между людьми: это значит настаивать на том, что все мы имеем равную ценность как человеческие существа и, таким образом, должны иметь равные права и возможности. В Целях ООН в области устойчивого развития, в частности в Цели 5, гендерное равенство рассматривается как «необходимая основа для достижения мира, процветания и устойчивого развития»; помимо этого, гендерное равенство очень важно для достижения Цели 16 – «проложить путь к обеспечению доступа к правосудию для всех и эффективному созданию подотчетных учреждений на всех уровнях».¹¹ (Более подробную информацию по этому вопросу можно найти в концептуальной записке «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, сектор безопасности и гендерное равенство»).

Одним из способов достижения реального гендерного равенства является использование в качестве временной специальной меры позитивных действий (также называемых «позитивной дискриминацией»). Это означает принятие активных упреждающих мер по содействию равенству и многообразию. Примерами позитивных действий, направленных на поддержку равной представленности женщин, могут служить специальные кампании по набору сотрудников-женщин; определение целевых показателей в области участия женщин, а также программы наставничества, обучения и продвижения по службе, специально разработанные для сотрудников женского пола. Некоторые институты идут еще дальше и вводят квоты для повышения представленности женщин. Например, в своем Решении № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни» Совет министров ОБСЕ призывает государства-участники рассмотреть возможность принятия конкретных мер для достижения цели гендерной сбалансированности во всех органах законодательной, судебной и исполнительной власти, включая полицейские службы, а также принять меры для создания равных возможностей в службах безопасности, в том числе в вооруженных силах (в соответствующих случаях), с тем чтобы обеспечить сбалансированность набора, удержания и продвижения по службе мужчин и женщин.

Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН, принятая в 2000 г., закрепляет важную роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов, поддержании мира, миростроительстве, оказании гуманитарной помощи и постконфликтном восстановлении. Данная Резолюция настоятельно призывает государства обеспечить более активное

участие женщин во всех усилиях ООН по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности, в том числе в принятии решений в сфере безопасности. В связи с тем, что этот документ основан на фундаментальных принципах равенства и недискриминации, он служит укреплению стандартов в области прав человека, закрепленных в международных документах, в том числе прежде всего – в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ). Синергический эффект Резолюции 1325 и КЛДЖ подчеркивается в Общей рекомендации № 30, касающейся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В этой рекомендации Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин связывает осуществление Резолюции 1325 с механизмом предоставления докладов о выполнении положений КЛДЖ. Что касается региона ОБСЕ, то Решение № 14/05 Совета министров «Роль женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении» перекликается с Резолюцией 1325 и усиливает ее положения, подчеркивая важность полного и равноправного вовлечения женщин в работу на всех этапах предотвращения и разрешения конфликтов и миростроительства.

Для достижения гендерного равенства необходимо преобразовать иерархические гендерные структуры власти, которые в основном обеспечивают привилегированное положение определенных мужчин и формируют фундамент, на котором держится гендерное неравенство. Эти же иерархические гендерные структуры власти являются глубинной причиной дискриминации в отношении женщин и девочек в широком смысле, а также дискриминации в отношении ЛГБТИ по признаку их сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения. В связи с этим в настоящей серии пособий достижение гендерного равенства понимается как выполнение требования о том, чтобы все люди, *независимо от их пола, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения*, могли пользоваться равными правами, иметь равные обязанности и равный доступ к возможностям. Именно по этой причине особое внимание в данной серии публикаций уделяется защите и поощрению прав человека женщин и достижению цели их равноправного участия в обеспечении безопасности на равных основаниях с мужчинами. В предлагаемых пособиях также рассматривается вопрос о том, что органам, обеспечивающим безопасность, необходимо соблюдать в своей работе принципы равенства и недискриминации в отношении лиц с другой сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и гендерным самовыражением, так как именно эти лица часто страдают от преследований и социальной изоляции. Без принятия мер в этом направлении достичь подлинного гендерного равенства невозможно.

Для обеспечения гендерного равенства необходимо расширить права и возможности тех, кто находится в неблагоприятном положении из-за неравного соотношения сил и препятствий, обусловленных гендерным фактором. Также необходимо работать с теми, кто имеет относительную власть и привилегии, с целью ликвидировать этот дисбаланс. Таким образом, содействие расширению прав и возможностей женщин требует работы с мужчинами в целях изменения их установок и действий: не следует думать, что ответственность за расширение прав и возможностей женщин лежит только на женщинах. Обеспечение участия мужчин и трансформация маскулинности чрезвычайно важны для достижения гендерного равенства. Аналогичным образом, не следует полагать, что добиваться равноправия для ЛГБТИ должны исключительно сами ЛГБТИ.

Учет гендерной проблематики и гендерный анализ

Основными стратегиями достижения гендерного равенства в рамках международной, национальной и институциональной политики являются комплексный гендерный подход/учет гендерных аспектов и гендерный анализ.

Комплексный гендерный подход (или «учет гендерной проблематики») был определен ООН в 1972 году как

«процесс оценки возникающих для женщин и мужчин последствий любых планируемых мер, включая законодательство, политику или программы, во всех областях и на всех уровнях. Речь идет о стратегии, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и накопленный ими опыт должны стать одним из неотъемлемых направлений деятельности в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки политики и программ во всех сферах политической, экономической и общественной жизни, с тем чтобы и женщины, и мужчины в равной степени пользовались плодами таких усилий и для неравенства не оставалось места. Конечная цель состоит в обеспечении равенства между женщинами и мужчинами».¹²

В настоящее время термин *«учет гендерной проблематики»* понимается более широко и означает не только внимание к проблемам и опыту мужчин и женщин. Структура «ООН-женщины» объясняет этот термин следующим образом:

«Термин «учет гендерных аспектов» означает способ понимания или анализа, при котором рассматривается воздействие гендера на возможности, социальные роли и взаимодействие людей. Этот способ понимания позволяет осуществлять гендерный анализ и впоследствии интегрировать гендерный подход в рамках любой предлагаемой программы, политики или организации».¹³

В данной серии пособий термин *«учет/интеграция гендерной проблематики/гендерных аспектов»* означает понимание и анализ воздействия гендерных ролей и стереотипов и гендерно-окрашенных структур власти в обществе и его институтах (в том числе в связи с сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и гендерным самовыражением). Помимо этого, в настоящей серии пособий вместо термина 1972 года *«учет гендерной проблематики»* используется термин *«интеграция гендерных аспектов»*, с тем чтобы подчеркнуть, что гендерный подход требует не просто «оценки последствий», но и соответствующих действий.

При интеграции гендерных аспектов в деятельность и структуры институтов нельзя опираться на распространенные стереотипы о том, что собой представляют конкретная гендерная идентичность и гендерное самовыражение женщин, мужчин или лиц с другой гендерной идентичностью и самовыражением. Например, согласно стереотипам, маргинализированные в социально-экономическом отношении молодые мужчины, особенно принадлежащие к этническим меньшинствам, стереотипно воспринимаются как склонные к насилию и совершению преступных действий. С другой стороны, стереотипное представление о молодых женщинах и девочках преимущественно как о жертвах может приводить к тому, что их могут отодвигать на второй план, им могут не давать говорить за себя и их могут лишить активной роли в обществе. Для понимания их потребностей необходим тщательный и основанный на фактах гендерный анализ. Под гендерным анализом понимается подробное изучение того влияния, которое различия в гендерных ролях, выполняемых видах деятельности, потребностях, возможностях и правах оказывают на женщин, мужчин, девочек, мальчиков и лиц с другой гендерной идентичностью из различных социальных групп в конкретных областях политики, ситуациях или контекста.*

Надлежащее управление сектором безопасности

В прошлом понятие «безопасность» часто определялось в узком смысле – как внешняя и внутренняя безопасность государства. Сегодня данное понятие понимается более широко, и в качестве отправной точки используются потребности людей в области безопасности: этот подход был закреплен в концепции «безопасность человека», изложенной в 2012 году в Резолюции 66/290 Генеральной Ассамблеи ООН. Аналогичным образом, в основе обеспечения правосудия должен лежать подход, основанный на правах

* В Пособии № 15, посвященном разработке и контролю за реализацией проектов, представлены возможные подходы к проведению гендерного анализа, в том числе инструменты гендерного анализа, специально разработанные для использования в пострадавших от конфликтов странах.

В Пособии № 14 «Разведывательные службы и гендер» описываются, с точки зрения процессов сбора разведанных и работы с ними, способы проведения анализа с учетом гендерных ролей и гендерной динамики.

человека. Поскольку оба эти подхода начинаются с внимания к отдельной личности, очень важно понимание того, как гендер влияет на потребности человека в области правосудия и безопасности.

Термином «управление сектором безопасности» обозначается формальное и неформальное влияние всех структур, институтов и субъектов, участвующих в обеспечении безопасности и правосудия, а также в управлении и надзоре в этих сферах, на центральном и местном уровне. На рис. 2 представлены субъекты, участвующие в осуществлении управления и надзора.

Надлежащее управление сектором безопасности подразумевает соблюдение принципов надлежащего управления в деятельности сектора безопасности и правосудия конкретного государства. В целом, это означает, что подотчетные институты сектора безопасности и правосудия (поставщики услуг в сфере безопасности и правосудия) обеспечивают безопасность и правосудие как общественное благо при помощи установленной и прозрачной политики и практики и в рамках концепции демократического правления, подразумевающего уважение прав человека и соблюдение принципа верховенства права.

С учетом того, что сектор безопасности и правосудия должен обеспечивать потребности всех групп населения *без какой-либо дискриминации, гендерное равенство* является одним из центральных компонентов изложенных ниже принципов надлежащего УСБ.

Рис. 2. Субъекты, участвующие в управлении сектором безопасности и надзоре за ним



- ◆ *Подотчетность.* В отношении обеспечения безопасности существуют четкие ожидания. Независимые органы следят за тем, выполняются ли эти ожидания, и налагают санкции, если этого не происходит. Сектор безопасности и правосудия подотчетен и несет ответственность за обеспечение многообразных потребностей в данной сфере, существующих у разных групп населения.
- ◆ *Прозрачность.* Информация является открытой и доступной тем лицам, которые будут затронуты принимаемыми решениями и результатами их выполнения. Прозрачность позволяет четко оценить, защищает ли сектор безопасности и правосудия достаточным образом многообразные соответствующие интересы всех групп населения.

- ◆ *Верховенство права.* Все лица и учреждения, в том числе государство, подчиняются законам, которые должны быть известны общественности, применяться беспристрастно и соответствовать международным и национальным нормам и стандартам в области прав человека. В соответствии с принципом верховенства права требуется обеспечить равный доступ к правосудию для всех – женщин, мужчин, мальчиков, девочек, а также для лиц другой гендерной идентичности.
- ◆ *Участие.* Все люди, представляющие все группы общества, имеют возможность участвовать в принятии решений и предоставлении услуг в секторе безопасности и правосудия на основе свободы, равноправия и инклюзивности (непосредственно или через законные представительные органы).
- ◆ *Готовность реагировать.* Институты сектора безопасности и правосудия реагируют на многообразные потребности в области безопасности, существующие у всех групп населения, и выполняют свои задачи в духе служения обществу и без какой-либо дискриминации.
- ◆ *Качество.* Институты сектора безопасности и правосудия выполняют свои функции, обязанности и задачи на высоком профессиональном уровне, учитывая многообразные потребности всех групп населения.

Соблюдение каждого из этих принципов является частью всеобъемлющего обязательства государства по достижению гендерного равенства, то есть равноправия женщин, мужчин и лиц другой гендерной идентичности с точки зрения доступа к возможностям и ресурсам. В частности, для обеспечения *готовности реагировать, качества, участия* и беспристрастности, а также соблюдения стандартов в области прав человека, как того требует принцип *верховенства права*, необходимо, чтобы в секторе безопасности и правосудия активно использовался комплексный гендерный подход в целях содействия гендерному равенству. Например, органы безопасности и правосудия должны предпринимать шаги для обеспечения различных потребностей всех лиц в области безопасности и для недопущения ситуации, когда участие в деятельности сектора безопасности и правосудия ограничивается по причине гендерной принадлежности, сексуальной ориентации или гендерной идентичности конкретного лица.

Реформирование сектора безопасности

Если надлежащее управление сектором безопасности – это цель, то РСБ, или преобразование сектора безопасности, – путь к этой цели. Реформы часто направлены на конкретные сегменты сектора правосудия и безопасности: например, это может быть реформа полиции, реформа системы правосудия или пенитенциарной системы, и эти процессы открывают возможности для утверждения гендерного равенства не только в этих конкретных сегментах, но и в более широком масштабе.

РСБ – это политический и технический процесс, имеющий своей целью укрепление безопасности государства и человека посредством повышения эффективности и подотчетности в области обеспечения безопасности и управления и надзора в этой сфере с использованием системы демократического гражданского контроля, верховенства права и соблюдения прав человека. Цель РСБ заключается в применении принципов надлежащего государственного управления в секторе безопасности и правосудия. В ходе РСБ, охватывающего все государственные и негосударственные субъекты, которые участвуют в обеспечении безопасности и в управлении и надзоре в этой сфере (см. рис. 3), подчеркивается взаимосвязь между функциями, обязанностями и действиями этих субъектов, направленными на повышение подотчетности и совершенствование управления. Помимо этого, РСБ касается вопросов функционирования системы правосудия и управления и надзора за деятельностью институтов, входящих в эту систему. Таким образом, при рассмотрении вопросов УСБ и РСБ следует исходить из широкого толкования понятия «сектор безопасности и правосудия».

Рис. 3. Сектор безопасности и правосудия



Как показано на рис. 3, управление и надзор в секторе безопасности и правосудия осуществляются следующими государственными органами:

- ♦ гражданскими органами управления (министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел и финансов); аппаратом главы исполнительной власти; национальными консультативными советами по вопросам безопасности;
- ♦ органами государственного надзора (например, парламентскими комиссиями, бюро омбудсмана, национальными комиссиями по правам человека и комитетами по борьбе с пытками, а также органами финансового надзора);
- ♦ судебными органами (выполняющими свои функции по надзору за сектором безопасности и правосудия).

Функции надзора также выполняются негосударственными органами, например, следующими:

- ♦ организациями гражданского общества, в том числе представляющими интересы тех групп, потребности которых в области безопасности часто получают недостаточно внимания (например, женщин, беженцев, мигрантов, людей с инвалидностью и представителей меньшинств);
- ♦ научными организациями и аналитическими центрами;
- ♦ средствами массовой информации.

В рамках РСБ следует учесть различные негосударственные структуры, предоставляющие услуги по обеспечению безопасности. Возможно, их потребуется включить в процесс РСБ. К этим структурам относятся следующие:

- ♦ частные охранные фирмы;*;
- ♦ основанные на обычае / исторически сложившиеся механизмы отправления правосудия;
- ♦ некоммерческие силы безопасности, созданные на базе общин или групп, объединенных общими интересами.

* См. концептуальную записку «Гендер и регулирование частной охранной деятельности».

РСБ может включать широкий спектр различных мер, затрагивающих все политические и технические аспекты работы сектора безопасности и правосудия, в том числе новые законодательные инициативы, формирование политики, проведение информационно-просветительских кампаний, а также развитие управленческого и административного потенциала. В процессах РСБ могут участвовать как национальные, так и международные субъекты, однако эти процессы являются прежде всего национальными, и для их успеха и устойчивости необходимо, что ответственность за них несли национальные институты. Во врезке 3 изложены некоторые трудности, связанные с оказанием международной поддержки РСБ, включающему комплексный гендерный подход.

Интеграция гендерных аспектов в РСБ не всегда является простым процессом. Часто происходит так, что акцент делается лишь на простом увеличении числа женщин, служащих в вооруженных силах, полиции и других силовых структурах. Увеличивать представленность женщин важно*, но самого по себе этого недостаточно. В рамках процесса РСБ необходимо учесть все подходы к обеспечению гендерного равенства в секторе безопасности и правосудия, рассмотренные в разделе 4 настоящего пособия.

3. Поддержка со стороны: РСБ с учетом гендерных аспектов и операции по поддержанию мира и другие миссии за рубежом

Процессам РСБ иногда могут оказывать поддержку миссии по поддержанию мира и другие миссии, осуществляемые под эгидой международных, региональных или многосторонних организаций (таких, как ООН, ОБСЕ, Африканский союз и Европейский союз). Координация этой поддержки часто возлагается на специальные структуры – например, на подразделения по вопросам РСБ или вопросам верховенства права – и/или на конкретных должностных лиц (например, на советников по вопросам РСБ). Поскольку гендерное равенство является одним из принципов реформирования сектора безопасности, эти структуры и советники должны обеспечить интеграцию гендерных аспектов во всю деятельность по поддержке РСБ, предоставляемой принимающей стране. Большое значение имеют тесное сотрудничество с местными партнерами и координация с другими структурами в составе миссии – гражданской, полицейской и военной группами миссии по гендерным вопросам и/или соответствующими советниками и координаторами.

Процессы РСБ, получающие поддержку от многосторонних организаций, чаще всего имеют четкие целевые показатели в области гендерной сбалансированности, достичь которых, как показывает практика, часто бывает непросто. Проблем и препятствий существует множество: высокий уровень текучести персонала в миссии, недостаточное знание местных условий и отсутствие институциональной преемственности; институциональные, культурные и языковые барьеры между миссией и местными институтами, а также внутри миссии; низкий приоритет учета гендерной проблематики и отсутствие полномочий у тех лиц, которым поручена эта задача; активное и/или пассивное сопротивление продвижению гендерного равенства.

Помимо этого, миссии по поддержанию мира с трудом справляются с достижением целевых показателей по увеличению доли женщин среди полицейских и военнослужащих, участвующих в операциях по поддержанию мира. Многие проблемы, с которыми сталкиваются миротворцы-женщины, начинаются на родине, где политика и практика препятствуют их включению в состав миссии (см. источник: Ghittoni et al., 2018). Обзор операций ООН по поддержанию мира, проведенный в 2018 году, показал, что женщины составляют только 10,8% полицейских и 4% военнослужащих, задействованных в миссиях ООН (см. источник: Candela, 2018). Также следует отметить, что миссии по поддержанию мира/стабилизации стали источником многочисленных случаев сексуальной эксплуатации и надругательств

* Более подробно примеры хорошей практики в области увеличения представленности женщин в полиции, вооруженных силах, органах правосудия, пенитенциарных учреждениях, пограничных и разведывательных службах, а также в процессах парламентского контроля рассматриваются в соответствующих пособиях, входящих в данную серию.

(СЭН) в отношении местного населения. Несмотря на политику абсолютной нетерпимости в этом вопросе и на работу таких структур, как Управление служб внутреннего надзора ООН, случаи СЭН по-прежнему имеют место. Это негативно сказывается на поддержке этих миссий со стороны как принимающего государства, так и стран, обеспечивающих работу миссий, а также может серьезно подрывать моральный дух персонала миссии.

Источники: Ghittoni M., Lehouck L., Watson C., Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline study [Инициатива памяти Элси Макгилл по привлечению женщин в миротворческие операции: базовое исследование], Geneva, DCAF, 2018; Candela K., Women's roles as UN peacekeepers: A status report [Роль женщин как миротворцев ООН: доклад о положении дел], Pass Blue, 7 August 2018.

2.3 Национальная, региональная и международная правовая база по вопросам гендерного равенства, УСБ и РСБ

В большинстве стран право женщин на равенство и/или недискриминация закреплены в положениях конституции.¹⁴ Помимо этого, вопросы равенства и недискриминации рассматриваются в многочисленных международных конвенциях, обязательствах и нормах (см. врезку 4). В общих чертах эта правовая база налагает на органы, обеспечивающие безопасность и правосудие, следующие обязательства:

- ◆ в качестве работодателя обеспечивать равные, справедливые и свободные от дискриминации условия найма и труда;
- ◆ выполнять свои обязанности в соответствии с принципами равенства, справедливости и свободы от дискриминации;
- ◆ принимать меры против ГОН и дискриминации по гендерному признаку;
- ◆ обеспечивать выполнение законодательства о гендерном равенстве и недискриминации.

Во многих странах существуют инициативы, направленные на укрепление гендерного равенства в институтах сектора безопасности и правосудия и на совершенствование предоставления услуг в этой сфере с гендерной точки зрения; реализация этих инициатив контролируется в привязке к НПД ЖМБ (более подробно см. ниже, в разделе 4).

Таким образом, содействие обеспечению гендерного равенства и инклюзивности посредством надлежащего УСБ и в процессах РСБ представляет собой не просто «приятное дополнение», а правовое обязательство на национальном и международном уровне, основанное на правах человека. Укрепление гендерного равенства и интеграция гендерных аспектов в свою работу также приносит субъектам сектора правосудия и безопасности, помимо выполнения правовых обязательств, ощутимые выгоды – например, более точное и комплексное понимание потребностей населения в области безопасности; улучшение отношений с местными общинами; более эффективное предоставление услуг; расширение круга потенциальных кандидатов на вакансии и повышение многообразия среди сотрудников, а также более благоприятную атмосферу на рабочем месте.

4. Международные и региональные документы, касающиеся гендерного равенства, УСБ и РСБ

Вопрос об интеграции гендерных аспектов в процессы УСБ и РСБ, а также в деятельность сектора безопасности и правосудия рассматривается в целом ряде соответствующих национальных, региональных и глобальных правовых обязательств, и некоторых из этих документов предусматривают обязанности государств в данной сфере. Сборник международных и региональных правовых документов, опубликованный в Интернете, является частью настоящей серии пособий. Основными правовыми инструментами в рассматриваемой области являются следующие:

- ✦ *Резолюции Совета Безопасности ООН по вопросу о ЖМБ*: Резолюции 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) и 2493 (2019), а также соответствующие региональные планы действий и НПД, которые часто содержат конкретные указания для сектора безопасности и правосудия.
- ✦ *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* и Общие рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.
- ✦ *Пекинская декларация и Платформа действий (1995)*, согласованная представителями 189 правительств, в которой содержатся всеобъемлющие обязательства в 12 основных проблемных областях, имеющих отношение к расширению прав и возможностей женщин.
- ✦ *Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН*: Цель 5 (обеспечение гендерного равенства) и Цель 16 (содействие построению миролюбивого и открытого общества) имеют особое значение для сектора безопасности и справедливости; актуальными для данной сферы также являются Цели 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11 и 13.
- ✦ *Региональные договоры* – Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке (Протокол Мапуто) Африканского союза и Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и домашнего насилия (Стамбульская конвенция) – а также региональные институциональные механизмы.*
- ✦ *Джохьякартские принципы и Джохьякартские принципы плюс 10*, касающиеся прав лиц различной сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения.

В этих документах содержатся как обязательства, так и рекомендации по внедрению мер, направленных на поощрение гендерного равенства в институтах сектора безопасности и правосудия и в обществе в целом. В них представлены как глобальные и общие цели (например, ЦУР), так и подробные рекомендации по конкретным вопросам – например, касающиеся предупреждения и пресечения ГОН.

Большое значение имеют выпущенные Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин Общие рекомендации о борьбе с насилием в отношении женщин (№ 19 и № 35); о трудящихся женщинах-мигрантах (№ 26); о положении женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях (№ 30) и о доступе женщин к правосудию (№ 33). В Общей рекомендации № 30 подчеркивается важность «...продвижени[я] процесса достижения подлинного гендерного равенства до, во время и после конфликта и обеспечени[я] всестороннего учета разнообразного опыта женщин во всех процессах миростроительства, миротворчества и реконструкции...» (п. 2). В этом документе Комитет рекомендует государствам следующее:

- b) провести реформу сектора безопасности, разработанную с учетом гендерных аспектов и особых потребностей женщин и предусматривающую создание

представительных органов безопасности, способных решать различные проблемы и приоритетные задачи женщин в области безопасности; и вести диалог с женщинами и женскими организациями;

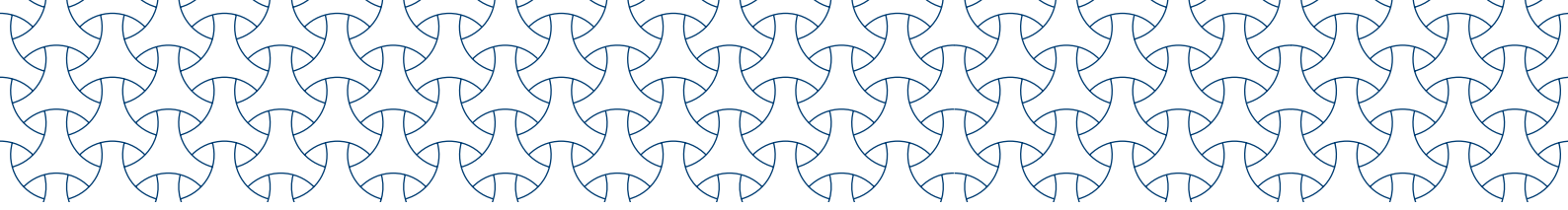
с) обеспечивать, чтобы реформирование сектора безопасности проводилось под контролем механизмов всеобъемлющего надзора и подотчетности с правом применения санкций, что включает проверку благонадежности бывших комбатантов; учредить специальные протоколы и подразделения для расследования актов гендерного насилия; и укреплять штат специалистов по гендерным вопросам и роль женщин в осуществлении наблюдения за сектором безопасности (п. 69).

Джохьякартские принципы 2007 года, разработанные группой авторитетных экспертов по правам человека, касаются применения международно-правовых норм в области прав человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Эти принципы исходят из всеобщего характера прав человека, в частности, права на свободу от дискриминации и на признание гражданской правоспособности; прав на безопасность и личную неприкосновенность; экономических, социальных и культурных прав; права на свободу мнений и их свободное выражение и свободу объединений; права на свободу передвижения и на убежище; права на участие в культурной жизни и права на семейную жизнь; прав правозащитников, а также прав на эффективную правовую защиту и возмещение ущерба. В принятых в 2017 году «Джохьякартских принципах плюс 10» подчеркивается значение интерсекциональности и уделяется внимание учету потребностей интерсексуалов и лиц с другими формами гендерного самовыражения и половыми характеристиками. Хотя Джохьякартские принципы не являются юридически обязывающим правовым документом, они представляют собой квинтэссенцию положений и правового толкования ряда международных договоров в области прав человека, имеющих обязательную силу для государств-участников.

Примечания

1. Адаптировано по глоссарию, составленному структурой «ООН-женщины»: Gender Equality Glossary (англ.).
2. См., например: Gender specific measures in anti-trafficking actions [Меры по борьбе с торговлей людьми, учитывающие гендерные аспекты], Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018, p. 14. По сообщениям, преобладающей формой торговли людьми в Европейском союзе является торговля в целях сексуальной эксплуатации, и 95% зарегистрированных жертв этого вида торговли людьми составляют женщины и девочки.
3. См., например: Резолюции Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи ООН (список можно найти по адресу: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNResolutions.aspx>); Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons [Рекомендации по поощрению и защите пользования всеми правами человека для лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ)], Luxembourg, Council of the European Union, 2013. В своей Оттавской декларации 1995 года Парламентская ассамблея ОБСЕ призвала государства-участники «обеспечить, чтобы все лица, принадлежащим к различным группам населения, получали равное уважение и внимание в их конституциях, законодательстве и административной практике и чтобы не могло быть подчинения, явного или скрытого, на основании ... сексуальной ориентации ...».
4. Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека «Дискриминационные законы и практика и акты насилия в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности», UN Doc. A/HRC/19/41, 17 ноября 2011 г., п. 20.
5. Myrtilinen H., Daigle M. When Merely Existing Is a Risk – Sexual and Gender Minorities in Conflict, Peacebuilding and Displacement [Когда просто быть – уже риск: сексуальные и гендерные меньшинства в условиях конфликта, миростроительства и перемещения населения]. London, International Alert, 2017.
6. Hurley M., The gendeman: (Re)negotiating militarized masculinities when 'doing gender' at NATO [«Человек гендера»: обсуждение и пересмотр милитаризированных моделей маскулинности в рамках работы в сфере гендера в НАТО], Critical Military Studies, 2018, 4(1), pp. 72-91; Myrtilinen H., Do as we say, not as we do? Gender and police reform in Timor-Leste [Делай, как мы говорим, а не как мы делаем? Гендер и реформа полиции в Восточном Тиморе]. – In: Heiduk F. (ed.), Security Sector Reform in Southeast Asia. Berlin, Springer Verlag, 2014, pp. 181-200.
7. Wright H. Masculinities, Conflict and Peacebuilding: Perspectives on Men Through a Gender Lens [Маскулинность, конфликт и миростроительство: взгляд на мужчин с гендерной точки зрения]. London, Saferworld, 2014.
8. Цель 5: Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек, Цели ООН в области устойчивого развития, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/gender-equality/>; Gender mainstreaming: An overview [Учет гендерной проблематики: обзор], New York, UN, 2002, p. 1.
9. Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming [Важные понятия, лежащие в основе стратегии достижения гендерного равенства]. New York, UN, OSAGI, 2001.
10. WHO gender policy – Integrating gender perspectives in the work of WHO [Гендерная политика ВОЗ: учет гендерной проблематики в работе ВОЗ]. Geneva, WHO, 2002.
11. Цели ООН в области устойчивого развития, см. сноску 8 выше.
12. Доклад Экономического и Социального Совета ООН за 1997 год. Согласованные выводы 1997/2. Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, 18 июля 1997 г.
13. UN Women, см. сноску 1 выше.
14. По состоянию на 2013 год, положения о равенстве или недискриминации содержались в конституциях 179 стран, а в конституциях 83 стран присутствовали оба эти пункта. По материалам организации «Коалиция за поправку о равных правах» (ERA Coalition): Gender Equality Provisions in Constitutions Worldwide [Положения о гендерном равенстве в конституциях стран мира].





3. Как должны выглядеть институты сектора безопасности и правосудия, содействующие гендерному равенству и интегрирующие гендерные аспекты в свою деятельность?

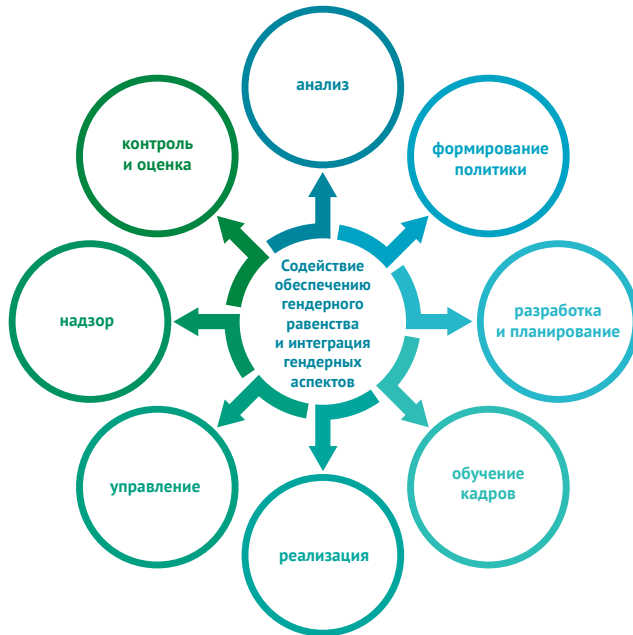
Гендер является одним из основных факторов, определяющих те риски в области безопасности, с которыми сталкиваются женщины, мужчины и люди другой гендерной идентичности. Гендер также влияет на то, насколько этим лицам доступны услуги в сфере безопасности и правосудия. В связи с этим учет гендерных аспектов и конкретные меры по поощрению гендерного равенства необходимы для выполнения сектором безопасности и правосудия своей основной задачи – обеспечения безопасности всего населения. Эффективность таких мер и инициатив повышается, если подход к УСБ является комплексным и если эти меры включены в РСБ. В данном разделе изложены основные компоненты концепции, описывающей, как должны выглядеть институты сектора безопасности и правосудия, содействующие обеспечению гендерного равенства. В этом разделе подчеркивается важность рассмотрения вопроса о гендерном равенстве как *внутри институтов*, так и применительно к *способам взаимодействия институтов с населением и служения населению*. Далее, в разделе 4, объясняется, как эта концепция может быть реализована.

Читая настоящий раздел (как, впрочем, и все настоящее пособие), следует помнить о том, что гендерные аспекты необходимо учитывать на каждом этапе *всего цикла* обеспечения правосудия и безопасности (включая этапы анализа, принятия решений, разработки и планирования соответствующих мер, обучения кадров, реализации стратегий, контроля и оценки, управления и надзора), а не рассматривать их как некое «дополнение» (см. рис. 4). Комплексный подход включает (не ограничиваясь этим) выполнение следующих задач:

- ◆ гендерный анализ вопросов обеспечения безопасности и правосудия, порученных данному институту, и различного воздействия этих вопросов на женщин, мужчин и людей другой гендерной идентичности (это предполагает оценку существующего положения дел и возможных способов его улучшения в целях укрепления инклюзивности, равенства и многообразия);
- ◆ проведение оценки того, насколько хорошо организация и структура данного института отражает содействие гендерному равенству и может способствовать обеспечению этого равенства с точки зрения кадрового состава (включая специалистов, способных возглавить и поддерживать работу в данном направлении), методов работы, институциональной культуры и приоритетных задач;
- ◆ обеспечение подготовки сотрудников, их экипировки, мотивации и предоставления им необходимых полномочий и возможностей для содействия достижению гендерного равенства;

- ♦ обеспечение поддержки этой работы со стороны руководства и органов надзора в целях выделения необходимых ресурсов и создания правовой базы и соответствующих стратегий, с тем чтобы данный институт мог активно содействовать достижению гендерного равенства (речь идет о внутренних структурах управления конкретным институтом сектора правосудия и безопасности, а также о других структурах УСБ – парламентских комитетах, национальных правозащитных институтах и форумах для взаимодействия с гражданским обществом).

Рис. 4. Интеграция гендерных аспектов в рамках всего цикла обеспечения правосудия и безопасности



3.1 Работа по содействию гендерному равенству внутри институтов сектора безопасности и правосудия

Для эффективной интеграции гендерных аспектов и успешного достижения целей гендерного равенства необходимо, чтобы комплексный гендерный подход применялся институтами сектора безопасности и правосудия как *внутри* (в отношении собственного персонала), так и *вне* института (применительно к предоставляемым услугам). Эти два аспекта тесно связаны между собой, поскольку происходящее внутри какого-либо из институтов оказывает влияние на его внешнюю деятельность, а внешняя деятельность отражается на внутренних методах работы. Институты сектора безопасности и правосудия, работающие в соответствии с принципами многообразия, инклюзивности и гендерного равенства, лучше подготовлены к эффективному реагированию на многообразные потребности общества.

Если в секторе безопасности и правосудия поддерживаются гендерное равенство, многообразие и инклюзивность, его институты добиваются успеха в области найма, удержания на службе и обеспечения полноценного участия женщин. Помимо этого, гендерное равенство неразрывно связано с более целостным подходом к достижению открытой для многообразия и инклюзивной институциональной культуры. Многообразие и инклюзивность институтов сектора безопасности и правосудия способствуют привлечению, удержанию на службе и обеспечению карьерного роста *многообразного* кадрового состава, включающего женщин, мужчин и людей другой гендерной идентичности, в том

числе (помимо прочих) ЛГБТИ и представителей меньшинств или социально незащищенных групп населения. Это происходит только при наличии инклюзивной, недискриминационной и открытой для многообразия институциональной культуры и практики и может включать перечисленные ниже меры

- ◆ Баланс между работой и личной и семейной жизнью обеспечивается с учетом гендерных аспектов: во внимание принимается тот факт, что мужчины, женщины и другие группы могут по-разному справляться с трудностями, связанными с совмещением работы и других обязанностей (например, обязанностей по уходу за родителями или детьми).
- ◆ В результате институциональной оценки и аудита процессов найма и продвижения по службе, шкалы заработной платы, кадровой политики и доступа к обучению и наставнической поддержке выявляются скрытые и явные гендерные и другие перекосы, которые устраняются путем внедрения новых правил, процедур и программ обучения.
- ◆ Функции, навыки и подразделения, которые под влиянием стереотипов считаются «женскими» (например, отделы по защите семьи или должности координатора по гендерным вопросам), ценятся не менее тех, которые считаются «мужскими».
- ◆ Пресечение и предупреждение дискриминации, травли, домогательств, эксплуатации и оскорблений по половому или гендерному признаку в отношении сотрудников рассматриваются в качестве приоритетной и неотложной задачи.
- ◆ Внутреннее управление и механизмы внешнего надзора эффективно предлагают и сопровождают инициативы, направленные на содействие обеспечению гендерного равенства и улучшение институциональной культуры, с целью обеспечить их успешную реализацию.

Такие инициативы помогают изменить представления о формах маскулинности и феминности, подходящих и приемлемых для сектора безопасности и правосудия, а также улучшить рабочую атмосферу и репутацию института и повысить эффективность его работы.

Гендерное равенство, многообразие и инклюзивность достигаются благодаря тщательно продуманной и обеспеченной ресурсами кадровой политике и практике, основанных на принципах равенства и недискриминации. Соблюдение этих принципов входит в обязательства государств по международным договорам о правах человека. Начиная с самого высокого уровня руководства, отражение принципов равенства и недискриминации (включая содействие многообразию) в стиле управления конкретным институтом и обеспечение серьезного отношения к этим принципам задает тон и четко показывает, что допустимо, а что нет. Руководство в области обеспечения гендерного равенства подразумевает не только передачу установок сверху вниз, но и, в идеальном случае, открытость старших руководителей к информации, предложениям и замечаниям, поступающим от подчиненных. Для поддержки инклюзивности, недискриминации и гендерного равенства также очень важны механизмы обеспечения подотчетности, дисциплинарных мер, подачи и рассмотрения жалоб и механизмы надзора в секторе безопасности и правосудия. Практические стратегии в этой области более подробно рассматриваются в разделе 4 (направление 5).

3.2 Работа по содействию гендерному равенству в обществе, осуществляемая институтами сектора безопасности и правосудия

Решая как внешние, так и внутренние задачи, институты сектора безопасности и правосудия, стремящиеся к достижению гендерного равенства, охватывают своими услугами все группы населения. Каждое направление их работы включает действия, направленные

на выявление и преодоление тех препятствий для обеспечения безопасности и правосудия, которые связаны с гендерными ролями и предрассудками, а также с проблемами в области безопасности, обусловленными гендерным фактором. Сотрудники органов безопасности и правосудия проходят надлежащую подготовку, имеют необходимые технические средства и мотивацию для решения связанных с гендером задач в области безопасности и правосудия – будь это реагирование на домашнее насилие, преступления на почве ненависти, случаи экономической дискриминации, проблемы при содержании под стражей, неравный доступ к ресурсам или решение других вопросов. Они не должны быть замешаны в дискриминации, травле, домогательствах, эксплуатации или оскорблениях по половому или гендерному признаку в отношении тех, кому они призваны служить, и противодействуют таким явлениям, когда они с ними сталкиваются. Добиться этого им помогают надежные механизмы внутреннего и внешнего надзора и обеспечения подотчетности.

Профессионализм, эффективность и результативность при интеграции гендерных аспектов в деятельность институтов сектора безопасности и правосудия создают цикл позитивной «обратной связи». Например, полицейская служба, которая профессионально и с учетом гендерных аспектов реагирует на случаи домашнего насилия, будет пользоваться большим уважением у населения, и люди будут охотнее с ней сотрудничать, что приведет к увеличению показателей подачи заявлений о подобных случаях. Другой пример: если организация, предоставляющая услуги в области безопасности, как работодатель серьезно относится к вопросам инклюзивности и многообразия, она сможет нанимать на работу более многообразные кадры и благодаря этому будет иметь более широкие возможности для обеспечения потребностей различных слоев населения; в свою очередь, это зарекомендует данную организацию как более надежного поставщика услуг и более привлекательного работодателя.

3.3 Понимание и решение вопросов безопасности и правосудия с учетом гендерных аспектов

Для выявления и преодоления обусловленных гендерным неравенством препятствий для обеспечения безопасности и правосудия требуется интеграция гендерных аспектов в изучение потребностей в области правосудия и безопасности различных лиц, общин и групп населения, а также в изучение общественного восприятия органов безопасности и правосудия. Важно учитывать гендерные аспекты, когда речь идет о понимании полицией потребностей общин в области безопасности, об оценке вооруженными силами угроз в оперативной обстановке; восприятию органами правосудия барьеров, препятствующих доступу к правосудию; выявлению пенитенциарными учреждениями факторов уязвимости заключенных и т. д. При проведении гендерного анализа, лежащего в основе комплексного гендерного подхода, мужчины и женщины рассматриваются не как однородные группы; учитывается интерсекциональность и изучается действие таких факторов, как возраст, сексуальная ориентация, место проживания, социально-классовая принадлежность, этническое происхождение и инвалидность. Учет гендерных аспектов помогает оценить не только потребности и факторы уязвимости потенциальных жертв, но и мотивы преступников, а также обращение с подозреваемыми и потерпевшими в системе органов безопасности и правосудия.

В проведении гендерного анализа может участвовать широкий круг субъектов УСБ – министерства, парламент, национальные правозащитные институты и аналитические центры; также могут быть задействованы академические учреждения и организации гражданского общества. К последним относятся организации, занимающиеся вопросами

равноправия женщин или защиты прав ЛГБТИ или представляющие интересы других групп населения, потребности которых в области безопасности обычно получают недостаточно внимания.*

Во врезке 5 представлен пример проведенного с учетом гендерных аспектов исследования, посвященного восприятию населением вопросов безопасности и обеспечения безопасности. Практические стратегии проведения гендерного анализа более подробно рассматриваются в разделе 4 (направление 1).

5. Влияние гендера на восприятие безопасности и вопросов обеспечения безопасности (на примере Ливана)

Международная неправительственная организация International Alert («Международная бдительность») заказала проведение национального опроса о том, как население Ливана рассматривает безопасность в целом, как оно оценивает различные структуры, предоставляющие услуги по обеспечению безопасности, и куда люди намерены обращаться за получением услуг в сфере безопасности и правосудия. Наряду с гендерными аспектами в ходе опроса учитывалось место проживания респондентов (в случае Ливана это часто связано с классовой и религиозной принадлежностью). Такой интерсекциональный подход позволил получить некоторые неожиданные выводы, идущие вразрез с более общими тенденциями. Например, было обнаружено следующее:

- ✦ в районах, где политическая обстановка воспринимается как очень напряженная, мужчины чувствовали себя в меньшей безопасности в общественных местах, чем женщины, из-за страха подвергнуться нападению;
- ✦ женщины, проживающие в сельских районах, были больше обеспокоены по поводу ГОН, чем женщины, проживающие в городах;
- ✦ мужчины, ставшие жертвой преступления, были менее склонны, чем женщины, обращаться в какие-либо официальные или неофициальные структуры, предоставляющие услуги в области безопасности, – возможно, из-за того, что от них ожидают демонстрации независимости и силы;
- ✦ и мужчины, и женщины высказались в поддержку менее «жестких» методов полицейской деятельности.

Другие выводы соответствовали ожиданиям в большей степени, например:

- ✦ существует тенденция к тому, чтобы рассматривать домашнее насилие и насилие со стороны полового партнера как «личное» дело и не сообщать об этом в полицию, что частично обусловлено неэффективным реагированием со стороны структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности;
- ✦ имеет место высокая степень недоверия к службам безопасности со стороны лиц с другими видами сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения;
- ✦ наблюдается более высокая степень доверия со стороны как женщин, так и мужчин к женщинам-полицейским, и высказывается поддержка в пользу полицейских сил, в большей степени обеспечивающих гендерное равенство.

Источник: Khattab L., Myrntinen H. Gender, Security and SSR in Lebanon [Гендер, безопасность и РСБ в Ливане]. Beirut, International Alert, 2014.

Дополнительные рекомендации по учету гендерных аспектов в рамках парламентского надзора за сектором безопасности представлены в Пособии № 7 «Парламентский надзор за сектором безопасности и гендер». Участию гражданского общества в управлении и контроле над сектором безопасности посвящена часть 9 справочного пособия «Гендер и РСБ», опубликованного в 2008 году ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН («Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»).

Благодаря проведению интерсекционального гендерного анализа, учитывающего различные факторы (включая, помимо прочего, дополнительное влияние этнической принадлежности, расы, вероисповедания, социального или иного статуса, которое

может накладываться на дискриминацию по гендерному признаку), создается прочный фундамент для разработки политики и процедур, учитывающих гендерные вопросы. Гендерный анализ позволяет получить данные для разработки мер по предупреждению преступности, решению проблемы отсутствия безопасности и устранению препятствий для доступа к правосудию. Он является составной частью деятельности по обеспечению безопасности и правосудия, начиная с уровня стратегии и политики и заканчивая процессами оперативного планирования, в которые встроены механизмы обеспечения подотчетности, прозрачности, контроля и оценки.

Учет гендерной проблематики приводит к выводу о том, что к числу основных приоритетов в деятельности сектора безопасности и правосудия относятся пресечение и предупреждение всех видов ГОН, в том числе преступлений на почве женоненавистничества, гомофобии, бифобии и трансфобии (см. врезку 6). Понимание сущности ГОН и меры реагирования на это явление разрабатываются, когда это возможно, в рамках взаимодействия и сотрудничества с теми, кто в наибольшей степени подвержен риску стать жертвой такого насилия.

6. Меры реагирования на сексуальные домогательства, СЭН и ГОН внутри институтов сектора безопасности и во внешней деятельности этих институтов

Сотрудники органов безопасности и правосудия относятся к числу основных лиц, принимающих необходимые меры при поступлении сообщений о различных видах ГОН, в том числе о сексуальном насилии в условиях конфликта. Подавляющее большинство среди жертв / лиц, переживших опыт* сексуальных домогательств, ГОН и СЭН, составляют женщины и девочки, однако объектом таких действий может стать любой человек, независимо от его гендерной идентичности. Органы правосудия и безопасности должны предупреждать и пресекать все виды ГОН как внутри своего института, так и в его внешней деятельности. Для этого необходимо выявлять поведение, связанное с сексуальными домогательствами, жестоким обращением, эксплуатацией или агрессивностью, в отношениях между сотрудниками или в отношениях сотрудников с третьими лицами. Что касается внешней деятельности, то следует заниматься предупреждением и пресечением таких действий со стороны третьих лиц в отношении других граждан (в том числе в отношении сотрудников сектора правосудия и безопасности).

Подать заявление о совершенных актах ГОН или СЭН всегда чрезвычайно трудно, и к тому же при этом часто возникают дополнительные препятствия, связанные с социальными нормами, соотношением сил и социальной, политической, экономической или эмоциональной зависимостью пострадавшего лица от правонарушителя. Эти трудности могут различаться под влиянием гендерного фактора: женщины и девочки, сообщающие о таких случаях, могут столкнуться с обвинениями в супружеской измене или «распущенности»; мужчин могут обвинить в гомосексуализме, а лицам с другими видами сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения могут грозить правовые последствия или новая вспышка насилия просто в результате раскрытия ими своей негетеросексуальной ориентации или небинарной гендерной идентичности. Сексуальные домогательства, СЭН и ГОН являются, как правило, единственным видом преступлений, в которых обвиняют жертву, а не правонарушителя, и при расследовании которых личность потерпевшего лица часто вызывает более пристальное внимание, чем личность подозреваемого.

Совершение ГОН сотрудниками сектора безопасности и правосудия является не только нарушением закона и противоречит возложенному на них мандату, но и серьезным посягательством на права человека. Помимо этого, нарушения со

стороны институтов сектора безопасности подрывают доверие в целом к способности сектора безопасности и правосудия обеспечить безопасность, а также могут снова привести к виктимизации, включая вторичную виктимизацию. Неспособность принять меры реагирования в ответ на случаи сексуального и гендерно-обусловленного преследования, ГОН и СЭН в конкретном институте сектора безопасности чаще всего представляет собой нарушение его внутренних правил; помимо этого, подобная ситуация подрывает моральный дух и лояльность сотрудников, а также снижает качество работы данного института. В некоторых странах и для некоторых групп населения (например, для лиц с другими видами сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения или для лиц, занимающихся проституцией), полицейские и пограничники могут представлять один из главных источников проблем с безопасностью, преследований, вымогательства сексуальных услуг, сексуальных надругательств, эксплуатации и насилия.

** Среди жертв / лиц, переживших опыт ГОН, и организаций, занимающихся помощью этим лицам, нет единого мнения относительно того, какой из этих терминов является более подходящим. В настоящем пособии используются оба термина, с тем чтобы дать возможность жертвам / людям, пережившим насилие, самим определить свой статус.*

Предупреждение и пресечение ГОН – один из основных методов содействия гендерному равенству, доступных органам безопасности и правосудия. Однако при этом необходимо, чтобы сектор безопасности и правосудия признал тот факт, что он обладает намного более широким мандатом в области обеспечения гендерного равенства. Органы, отвечающие за обеспечение правосудия и безопасности, следят также за тем, чтобы соблюдались правовые гарантии, касающиеся полного законного доступа всех граждан к равным правам и пользования равными правами *без какой-либо дискриминации*, а также за тем, чтобы учитывались многообразные потребности всех групп населения.



4. Способы содействия гендерному равенству и интеграции гендерных аспектов в процессы УСБ и РСБ

За последние 10 лет сложилась определенная хорошая практика и были разработаны новаторские подходы в области содействия эффективной интеграции гендерных аспектов в процессы УСБ и РСБ и в деятельность институтов сектора безопасности и правосудия с целью обеспечить вклад этого сектора в достижение более масштабных целей гендерного равенства. В данном разделе рассматриваются несколько направлений для интеграции гендерных аспектов в процессы УСБ и РСБ. Эти направления охватывают следующие задачи:

- ◆ определение потребностей в области безопасности на основе инклюзивности и учета гендерных аспектов;
- ◆ разработка на политическом уровне подходов к интеграции вопросов гендерного равенства в управление сектором безопасности и правосудия;
- ◆ подготовка сотрудников сектора безопасности и правосудия по гендерным вопросам;
- ◆ использование кадров, имеющих специализированные знания по гендерным вопросам;
- ◆ изменение институциональной культуры с целью расширить участие женщин и укрепить многообразие в целом.

Для всех этих направлений большое значение имеют разработка и контроль за реализацией программ и проектов, учитывающие гендерную проблематику и использующие гендерный анализ.

Рассматриваемые направления не являются дорожной картой или планом действий, а служат примером того, как гендерные аспекты могут учитываться (и уже учитываются) в деятельности сектора безопасности и правосудия и как эти процессы можно использовать для содействия гендерному равенству. Ответ на вопрос о том, какой путь выбрать и где необходимо осуществить изменения, зависит от конкретного контекста, направления и задействованных субъектов. Иногда изменения необходимы «выше по течению», то есть на уровне правовых норм и политики – например, когда речь идет о признании в качестве преступления изнасилования в браке или сексуального насилия в отношении мужчин и мальчиков; только после этого институты сектора правосудия и безопасности смогут принимать соответствующие меры. В других случаях отправной точкой для осуществления изменений будет работа «ниже по течению» – в оперативной сфере (например, расширение программ наставничества по гендерным вопросам или совершенствование систем контроля и оценки, учитывающих гендерную проблематику).

На фото: сотрудники мобильного подразделения полиции, отвечающего за реагирование на случаи домашнего насилия, улучшают свои навыки в области оказания первой помощи пострадавшим (Украина, г. Днепр, 26 мая 2017 г.).
© OSCE/Andrii Kravchenko

Направление 1. Определение потребностей в области безопасности на основе инклюзивности и учета гендерных аспектов

Важный первый шаг на пути к повышению качества услуг в области обеспечения безопасности и правосудия для всех людей – мужчин, женщин и лиц другой гендерной идентичности – состоит в том, чтобы понять, в чем заключаются конкретные потребности этих людей, насколько эффективны текущие меры реагирования и какова динамика в данной сфере. Учет мнения местных общин и отдельных лиц и поощрение их к участию в формулировании своих потребностей могут повысить уровень одобрения субъектов сектора безопасности и правосудия со стороны местного населения; в то же время этот подход дает указанным субъектам важную информацию о том, как они могут повысить эффективность выполнения своих задач. Во врезке 7 представлены примеры того, как гендерный анализ и анализ конфликтной ситуации, в проведении которых активно участвует местное население, используются для серьезного пересмотра потребностей в области безопасности с учетом реальных проблем, вызывающих обеспокоенность жителей (в Колумбии и Мьянме).

7. Использование гендерного анализа и анализа конфликтной ситуации, проведенных на местном уровне при активном участии населения (на примере Колумбии и Мьянмы)

После подписания в 2016 г. Договора о мирном урегулировании противостояния в Колумбии для работы в районах, где бывшие повстанцы Революционных вооруженных сил Колумбии (FARC) вернулись к гражданской жизни, было создано специальное подразделение полиции, получившее название «Полицейское подразделение по миростроительству» (Unidad Policial para la Edificación de la Paz). Оно приняло участие в специальном процессе, организованном при финансировании правительства Норвегии и при содействии ДКВС и колумбийской НПО «Корпорация по социальным и экономическим исследованиям и действиям» (Corporación de Investigación y Acción Social y Económica). Цель этого процесса состояла в том, чтобы собрать данные о восприятии женщинами ситуации с безопасностью, а также органов безопасности и правосудия, в частности полиции, в пяти сельских муниципалитетах.

Проект был специально посвящен изучению и использованию мнений тех лиц, чьим взглядам на безопасность редко уделяется внимание даже внутри их общины, а тем более за ее пределами, – мнений сельских женщин разных возрастов, маргинализированных в социально-экономическом отношении (в том числе женщин коренных народов). Работа проводилась главным образом в форме обстоятельных обсуждений в фокус-группах, которые обеспечивали доброжелательную и неформальную атмосферу, а также при помощи индивидуальных бесед. В результате получилась совершенно другая картина потребностей и угроз в области безопасности, чем при проведении более общих процессов оценки, которые часто уделяют основное внимание угрозам, существующим на макроуровне – например, насилию по политическим мотивам, торговле наркотиками или геополитическим проблемам. Женщины, напротив, говорили о многочисленных последствиях на местном уровне того, что происходит на национальном и международном уровнях, и о том, что это значит для отдельных лиц, семей и общин; при этом часто высказывались достаточно неожиданные практические соображения. Например, в отдаленных районах за создание запасов противоземной сыворотки отвечали расположенные там военные гарнизоны, но при этом гражданские лица, обращавшиеся за сывороткой, опасались, что их заподозрят в принадлежности к повстанцам, если они попросят выдать им сыворотку. Несмотря на то, что молодые мужчины могли вызвать большее подозрение, женщины часто вообще не хотели обращаться к силам безопасности.

Организации, осуществлявшие этот проект, также стремились понять взгляды и установки полицейских, и дали возможность сотрудникам полиции обсудить свои опасения, связанные с несением службы в районе, где раньше активно действовали повстанцы, а также отсутствие каналов коммуникации с местным населением и трудности с пониманием поставленных задач, процессов принятия решений и разделения обязанностей (особенно в ситуациях, когда практическая работа на местах отличается от официальных предписаний). Помимо этого, полицейские часто не были знакомы с историей и динамикой ситуации в данном районе и не всегда понимали, чем обусловлены те или иные конкретные требования. Некоторые проблемы беспокоили и местное население, и сотрудников органов безопасности – например, взаимное недоверие и трудности с пониманием юридического языка, на котором написаны официальные приказы, правила и законы.

Высказанные женщинами соображения дали Полицейскому подразделению по миростроительству возможность лучше понять и более эффективно решать проблемы в области безопасности, существующие у местного населения, а также разъяснили, как *не надо* обеспечивать безопасность: например, деятельность в этой сфере не должна носить излишне военизированный характер и не должна пугать население; также органам, обеспечивающим безопасность, не стоит выполнять задачи, относящиеся к компетенции структур, предоставляющих другие услуги. В ходе анализа и обсуждений также выяснилось, что полиции не стоит и даже нельзя становиться единственной или основной службой, предоставляющей жителям услуги по обеспечению различных видов безопасности, а следует, по словам местного населения, быть той дверью, через которую местным общинам открывается доступ к услугам, предоставляемым другим государственными службами.

Проведенная работа позволила достичь более глубокого понимания потребностей и задач местного населения и субъектов сектора безопасности, а также более четкого разделения обязанностей между различными структурами, предоставляющими услуги в области обеспечения безопасности. Очень важную роль в этом процессе сыграло сотрудничество между местными и международными субъектами. В рамках данного проекта сотрудничали местная НПО, которая хорошо понимала местный контекст, а также пользовалась доверием как местного населения, так и представителей сектора безопасности и правосудия и могла выступать в роли посредника между ними; международный аналитический центр, вклад которого заключался в его технических знаниях в области УСБ/РСБ; международный донор, участие которого усилило политический вес проекта, а также – что особенно важно – полицейская служба, которая была готова к серьезному взаимодействию с местным населением и учету высказанных им мнений по вопросам безопасности, иногда казавшихся необычными и неожиданными. Помимо этого, в рамках проекта сотрудники Полицейского подразделения по миростроительству получили возможность обозначить те вопросы в области безопасности, которые вызывают обеспокоенность у них самих, и те проблемы и потребности, с которыми они сталкиваются при обеспечении безопасности. Проведенные консультации стали не только упражнением по комплексному сбору и изучению информации для всех задействованных сторон, но и процессом укрепления доверия между полицейским подразделением и местной общиной, безопасность которой оно обеспечивает. В более долгосрочной перспективе итоги консультаций будут положены в основу разработки будущего подхода Полицейского подразделения по миростроительству к осуществлению своей деятельности.

Еще одним примером НПО, работающей с местным населением с целью помочь определить потребности людей в области безопасности и проанализировать эти потребности с гендерной точки зрения, может служить организация из Соединенного Королевства «Более безопасный мир» (Saferworld). Она подготовила пособие по проведению гендерного анализа конфликтов, которое первоначально было

использовано в пилотном режиме в рамках сотрудничества с Земельным союзом Уганды (Uganda Land Alliance). Предложенный подход подразумевает широкое участие населения при проведении обсуждений в фокус-группах, бесед и других консультаций с затронутыми общинами, с тем чтобы дать людям возможность самим определить свои потребности в области безопасности с учетом гендерной проблематики. Помимо этого, должны быть напрямую зафиксированы социальные ожидания в отношении разных мужчин и разных женщин в данной общине, а также последствия конфликта и нестабильности, связанные с гендерным фактором.

Организация Saferworld использовала этот подход в юго-восточном регионе Мьянмы в рамках процесса, цель которого состояла в организации взаимодействия между пострадавшими от конфликта общинами народа каренов, государственными и негосударственными службами обеспечения безопасности; организациями по защите прав женщин, и другими правозащитными организациями, а также лицами, имеющими неформальную власть на данной территории. Местные НПО и общины разработали планы обеспечения безопасности на местном уровне и создали местные комитеты по вопросам безопасности, поощряя женщин взять на себя ведущую роль в этих комитетах. В зависимости от того, находятся ли конкретные общины на территории, подконтрольной государственным властям Мьянмы, или на территориях, контролируемых Каренским национальным союзом, местные комитеты взаимодействуют с государственными или негосударственными службами обеспечения безопасности и правосудия. Для того чтобы помочь местным общинам получить необходимый опыт и почувствовать себя более увереннее, а также решить практические и организационные проблемы и укрепить доверие, комитеты, как правило, начинают взаимодействие с решения менее спорных вопросов, а затем постепенно переходят к более сложным или деликатным проблемам в области безопасности.

Источники: Transcending the Long Path – Recommendations for the Security of Rural Women in Colombia [В конце долгого пути: рекомендации по обеспечению безопасности сельских женщин в Колумбии], Bogota/ Geneva, CIASE/DCAF, 2018; Gender Analysis of Conflict Toolkit [Гендерный анализ конфликтов: пособие], London, Saferworld, 2016.

Эти примеры свидетельствуют о том, что привлечение более многообразной группы субъектов и готовность к более инклюзивному взгляду на потребности в области безопасности и правосудия могут обеспечить более комплексное понимание ситуации, а также помочь укрепить доверие и единое представление о том, что является возможным с точки зрения обеспечения безопасности и правосудия, а что – нет. Диалог и участие местного населения важны в любых контекстах, а не только в условиях конфликта, как в приведенных примерах. Например, диалог с организациями ЛГБТИ в Сербии и Северной Ирландии помог полиции понять те проблемы, с которыми сталкиваются ЛГБТИ, и это привело к более качественному предоставлению услуг в сфере обеспечения безопасности.¹

Далее перечисляются основные компоненты этого подхода.

- ◆ Непосредственное взаимодействие с местным населением на основе широкого участия.
- ◆ Создание процедур, в рамках которых могут быть высказаны и выслушаны мнения самых разных лиц, а не только мнения тех, кто обычно берет на себя главную роль в дискуссиях (как правило, это мужчины, обладающие властью).
- ◆ Обеспечение конструктивного рассмотрения этих мнений и соображений в соответствующих органах безопасности и правосудия (насколько это возможно).

- ◆ Обеспечение прозрачности и информирование конкретных общин о том, какие изменения произошли в результате данного процесса. Важно, чтобы общины могли отслеживать ситуацию и получать информацию о том, что происходит с высказанными ими предложениями и к каким изменениям они приводят или не приводят и почему. Для этого часто требуются дополнительные усилия по объяснению того, как осуществляется УСБ в данном конкретном контексте и какие функции выполняют различные субъекты, а также усилия по управлению ожиданиями.

Направление 2. Политические рамки для интеграции вопросов гендерного равенства в управление сектором правосудия и безопасности

Для эффективного обеспечения различных потребностей населения в области правосудия и безопасности, связанных с гендерным фактором, необходимы политические рамки и механизмы управления, которые, с одной стороны, признают эти потребности, а с другой – создают благоприятные условия, в которых органы правосудия и безопасности могут принимать меры по обеспечению этих потребностей.

Успешные примеры этого можно найти в истории осуществления государствами Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, а также последующих связанных с ней резолюций, осуществляемых на национальном уровне. Принятие в 2000 г. Резолюции 1325 стало возможным благодаря созданию широкой коалиции субъектов гражданского общества (включая ведущие организации по защите прав женщин и научные учреждения) и ключевых государственных субъектов. Вместе они разработали политические рамки, рассматривающие целый ряд выявленных ими потребностей в области правосудия и безопасности, связанных с гендером. Более чем в 75 странах общая концепция резолюций по вопросу о ЖМБ была воплощена в более конкретные НПД, предусматривающие практические действия, а на уровне многосторонних организаций – в региональные планы действий, в которых подробно описаны способы, которыми различные органы правосудия и безопасности должны продвигать и обеспечивать достижение целей, указанных в этих резолюциях.

Существуют заметные различия между НПД, разработанными разными странами и организациями, с точки зрения их инклюзивности и сферы действия. В некоторых странах процессы разработки НПД носили в высшей степени инклюзивный характер, в то время как в других этот процесс был централизованным и проходил в рамках одного или нескольких ключевых министерств. В некоторых странах в определении целей НПД и способов их достижения, а также способов обеспечения подотчетности сектора безопасности и правосудия участвовали ряд министерств, парламент и другие надзорные органы, организации гражданского общества, научные учреждения и представители институтов безопасности и правосудия, на которые возложено выполнение НПД. В некоторых НПД речь идет только о национальных субъектах и деятельности внутри страны, а в других большое внимание уделяется деятельности, которую данная страна может поддержать на международном уровне (например, в рамках миссий по поддержанию мира или проектов по развитию). При этом есть и третий вариант, когда НПД представляют собой сочетание внутреннего и внешнего направления деятельности.

За прошедшие десятилетия было сделано несколько важных выводов относительно того, что может превратить НПД в эффективный инструмент политики, позволяющий выявлять и обеспечивать потребности в области безопасности и правосудия, связанные с гендерным фактором. Согласно этим выводам, эффективными подходами являются следующие:

- ◆ четкая ответственность за выполнение НПД, возложенная на конкретный субъект (например, министерство), который имеет необходимые полномочия и средства для обеспечения выполнения НПД; четкая приверженность этого субъекта достижению поставленной цели;
- ◆ поддержка усилий по выполнению НПД учреждениями-исполнителями на всех уровнях;
- ◆ выделение бюджетных средств на выполнение НПД (включая деятельность по координации, контролю, оценке и предоставлению отчетности);
- ◆ обеспечение согласованной политики и наличие единых процедур отчетности, с тем чтобы деятельность по выполнению НПД не отделялась от других видов деятельности и не создавала дополнительную нагрузку с точки зрения отчетности;
- ◆ четкие ожидания в отношении работы различных исполнителей и четкие показатели для контроля за ходом выполнения НПД;
- ◆ наличие у различных сторон, участвующих в процессе выполнения НПД и отвечающих за непосредственное выполнение, управление или надзор, потенциала в данной сфере, необходимой информации и ресурсов для выполнения своих функций.

НПД и/или региональные планы действий являются главной отправной точкой для интеграции гендерных аспектов в УСБ и РСБ и в деятельность по обеспечению безопасности и правосудия, однако осуществлять этот процесс можно и нужно при помощи стандартных механизмов УСБ. Во врезке 8 представлен хороший пример на эту тему из Уругвая

8. Использование УСБ и РСБ в целях содействия обеспечению гендерного равенства и многообразия (на примере Уругвая)

В Уругвае успешно реализуются стратегии, имеющие своей целью содействие достижению гендерного равенства и укрепление инклюзивности и многообразия в рамках управления сектором безопасности и правосудия. Добиться изменений удалось благодаря целевым мерам, направленным на переход от представления об обеспечении безопасности и правосудия как о решении задач государственной безопасности и поддержания порядка к подходу, более ориентированному на защиту прав человека. Эти усилия включали прежде всего превентивные меры, предусмотренные для сокращения тех рисков в области безопасности, которые четко связаны с гендерным фактором, – таких, например, как самоубийства и гибель в ДТП для мужчин и домашнее насилие и насилие со стороны полового партнера для женщин. Сдвиги стали возможными благодаря изменению установок в обществе, что, в свою очередь, охватило институты сектора безопасности и правосудия через процессы УСБ/РСБ.

Домашнее насилие в отношении женщин в Уругвае по-прежнему широко распространено. Для решения этой проблемы созданы новые политические рамки, включающие, в частности, принятый в 2016 г. закон, «гарантирующий женщинам жизнь, свободную от гендерно-обусловленного насилия». Этот закон был подготовлен правительством при поддержке структуры «ООН-женщины», Всемирной организации здравоохранения и Национального института по делам женщин.

Помимо этого, в Уругвае приняты законы, касающиеся сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения; эти законы относятся к числу самых прогрессивных в Латинской Америке. Людям с другой сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью или гендерным самовыражением позволено свободно служить в вооруженных силах страны; при этом вооруженные силы активно стремятся увеличить число женщин, поступающих на службу и продолжающих служить на протяжении всей своей карьеры.

Назначение на должность министра внутренних дел сенатора Дейзи Турне, придерживающейся феминистских взглядов, и ее работа на этой должности в 2007-2009 гг. стали катализатором многих перемен, но при этом все изменения были подкреплены специальными мерами на самых разных уровнях. Интеграцию гендерных аспектов в деятельность сектора правосудия и безопасности поддержала межпартийная парламентская группа женщин-депутатов, и сейчас эта группа осуществляет активный мониторинг в данной области. Она публикует доклад об оценке всех министерств и стратегий, имеющих отношение к учету гендерной проблематики (включая оценку работы министерств внутренних дел и обороны). Сопротивление использованию комплексного гендерного подхода в органах безопасности и правосудия было ослаблено благодаря назначению министра Турне и ее соратников на должности в «мужских» политических сферах, а также благодаря диалогу, направленному на укрепление доверия. Для того чтобы интеграцией гендерных аспектов занималось не только Министерство по гендерным вопросам и чтобы эта деятельность велась не только на уровне высшего руководства, в Министерстве внутренних дел была создана должность уполномоченного по делам женщин, что обеспечило внедрение комплексного гендерного подхода на уровне руководства среднего звена.

Источник: Gender Violence Bill, presented in Uruguay [Закон о борьбе с насилием на гендерной почве]. UN Women, 15 April 2016.

Направление 3. Подготовка по гендерным вопросам для сотрудников сектора безопасности и правосудия

Одним из основных способов интеграции гендерных аспектов в деятельность сектора безопасности и правосудия является обеспечение подготовки сотрудников по гендерным вопросам. Существует множество видов такой подготовки, различающихся по глубине рассмотрения темы, продолжительности и содержанию. Помимо этого, наблюдаются значительные различия в методиках и форматах обучения. В некоторых случаях подготовка проводится в рамках института или в специализированных международных учебных центрах, однако наряду с этим имеются многочисленные некоммерческие и коммерческие организации вне сектора безопасности и правосудия, предлагающие учебные курсы по гендерным вопросам. Подготовка может проводиться очно или в онлайн-формате или представлять собой сочетание двух этих форматов обучения. Некоторые учебные курсы уделяют основное внимание правовой базе и оперативным процедурам (прежде всего – национальным и международным нормам или внутренним правилам и положениям), в то время как другие больше нацелены на трансформирующее воздействие на участников обучения и на те учреждения, которые они представляют; помимо этого, существует третий вариант, сочетающий оба подхода.*

Базовая подготовка и обучение сотрудников сектора безопасности и правосудия по этим вопросам должны включать следующие темы: инструменты для проведения гендерного анализа; обеспечение потребностей в области безопасности, связанных с гендерным фактором; внедрение комплексного гендерного подхода и преодоление гендерных предрассудков. Это помогает обеспечить, чтобы «гендер» стал неотъемлемой частью обеспечения безопасности, а не рассматривался как факультативный элемент или некое дополнение. Этот базовый уровень станет основой для дальнейшей профессиональной подготовки и других видов обучения по данным вопросам, а также для различных возможностей в области развития потенциала. Следует отметить, что часто требуется использование различных подходов для обучения рядовых сотрудников и руководителей среднего и высшего звена. Аргументы, касающиеся укрепления конкретного института и его репутации могут быть услышаны на руководящем уровне, но чаще всего

* Подготовка сотрудников сектора безопасности и правосудия по вопросам интеграции гендерных аспектов в их работу рассматривается также в пособиях №№ 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 14, входящих в настоящую серию пособий, а также в справочном пособии «Гендер и РСБ», опубликованном ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН в 2008 году (Часть 12 «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее»).

будут иметь мало ценности в глазах рядовых сотрудников. На этом уровне самым важным моментом может быть серьезное отношение к индивидуальному опыту, опасениям, разочарованиям и проблемам слушателей курса; при этом необходимо, чтобы все эти вопросы обсуждались очень аккуратно и с соблюдением этических норм. Во врезке 9 представлено описание проекта в Демократической Республике Конго, в рамках которого проводилась подготовка пограничников по вопросам реагирования на потребности в области безопасности, связанные с гендером.*

9. Обеспечение на разных уровнях потребностей в области безопасности, связанных с гендером (на примере Демократической Республики Конго)

Проект Tushiriki Wote («Участвуем все вместе») был направлен на улучшение жизни женщин, занимающихся трансграничной торговлей в восточной части Демократической Республики Конго. Он осуществлялся на протяжении пяти лет международной неправительственной организацией International Alert («Международная бдительность») в сотрудничестве с консорциумом из 14 местных партнеров.

Лица, занимающиеся мелкой торговлей, ежедневно пересекают границы между Демократической Республикой Конго, Бурунди и Руандой. Проблема заключалась в том, что во время перехода границы и торговли на рынках эти люди подвергались различным видам притеснений, вымогательства и плохого обращения. Пограничники, часто не имеющие необходимых ресурсов и находящиеся в состоянии стресса, жаловались на плохие условия труда и несоблюдение правил лицами, занимающимися торговлей. Ежедневное взаимодействие между пограничниками и торговцами на пограничных переходах было отмечено озлобленностью и недоверием. Помимо этого, женщины, занимающиеся торговлей, страдали от неравноправных отношений в семье, а иногда и от домашнего насилия, и их жизнь протекала в условиях патриархального и милитаризованного общества, где с мнением женщин практически не считаются.

Проект был разработан с учетом опыта и потребностей этих женщин. Его цель состояла в содействии решению проблем данной группы населения при помощи усилий, осуществляемых на разных уровнях. Эти усилия включали следующее:

- ◆ улучшение отношений между торгующими лицами и пограничниками при помощи обучения и просвещения, которые помогли как торговцам, так и пограничникам лучше понять свои права и обязанности;
- ◆ укрепление доверия между торговцами из разных стран;
- ◆ борьба с вымогательством со стороны представителей официальных и неофициальных властей;
- ◆ улучшение отношений в семьях (в этих целях по просьбе женщин, занимающихся мелкой торговлей, проводилась непосредственная работа с их мужьями, направленная на изменение представлений этих мужчин о «мужском» поведении).

Работа в рамках проекта включала диалог с местным населением, в котором участвовало около 1 400 человек, и работу с женщинами, занимающимися мелкой трансграничной торговлей, а также с пограничниками, ассоциациями и кооперативами торговцев, политическими и административными институтами, коммерческими предприятиями и низовыми общественными объединениями. Например, была оказана поддержка ассоциациям женщин, торгующих на рынках, в целях развития потенциала этих организаций в области обеспечения потребностей их членов. Усилия на уровне общин были поддержаны на макроуровне мерами по улучшению общего доступа женщин к должностям, позволяющим участвовать в принятии решений по социальным и политическим вопросам на всех уровнях, от торговых ассоциаций до национального парламента.

* Более подробно интеграция гендерных аспектов в осуществление пограничного контроля рассматривается в Пособии № 6 «Пограничная служба и гендер», входящем в настоящую серию пособий.

Таким образом, проект Tushiriki Wote в качестве отправной точки использовал узкую проблематику трансграничной торговли и возникающих на этой почве конфликтов, но в целом был направлен на комплексное обеспечение потребностей в области безопасности, связанных с гендерным фактором. Это предполагало не только развитие навыков и расширение прав и возможностей женщин, но и взаимодействие с сотрудниками таможенных и миграционных служб в публичном пространстве, а с мужьями и партнерами этих женщин – в частной обстановке; цель состояла в расширении диалога, укреплении взаимопонимания и сокращении рисков, ведущих к перерастанию напряженности в насилие.

При проведении обучения по гендерным вопросам, особенно если такое обучение является обязательным, часто приходится преодолевать апатию, пассивное и активное сопротивление и саботаж со стороны слушателей (см. также раздел 5, в котором речь идет о том, как справиться с таким сопротивлением). Иногда бывает так, что разработчики курсов и инструкторы, проводящие обучение, уделяют внимание лишь определенным «легким» темам и оставляют за скобками вопросы, кажущиеся слишком деликатными, спорными и «трудными», поскольку они опасаются, что обращение к этим вопросам сделает дальнейшую дискуссию невозможной. Следует отметить два вопроса, которые часто воспринимаются как слишком трудные или требующие слишком долгого обсуждения и которые по этим причинам не включаются в программу подготовки: это критическое рассмотрение форм маскулинности, доминирующих в секторе безопасности и правосудия, и обсуждение различных видов сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения в контексте обсуждения темы гендера.² При этом вопросы, касающиеся данных тем, могут возникать у участников спонтанно, и преподавателям всегда нужно быть готовыми к тому, чтобы соответствующим образом содействовать дискуссии.

Для эффективного рассмотрения этих вопросов в рамках обучения сотрудников органов безопасности и правосудия инструкторы, организации по защите прав женщин, защитники прав ЛГБТИ и организации, решающие задачу изменения представлений о маскулинности, используют самые разные подходы. Представленный ниже список рекомендаций, не являясь исчерпывающим, включает некоторые из выводов, сделанных этими субъектами из практического опыта, накопленного в странах Латинской Америки, Европы, Ближнего Востока, Африки к югу от Сахары и Южной Азии. Все эти подходы несут в себе некоторый риск, и использовать их должны опытные и авторитетные инструкторы. Однако следует отметить, что успешное использование этих подходов может оказать трансформирующее воздействие на участников курса, побуждая их думать вне рамок стереотипов, часто сложившихся под влиянием гендерных ожиданий.

- ◆ *Сразу начните с «табу» и их критического разбора.* Например, предложите участникам курса открыто выразить свое несогласие с каким-либо из аспектов гендерной политики (например, с набором в силовые структуры женщин и ЛГБТИ), а затем обсудите с ними контраргументы. Укажите на тот факт, что хотя новое или неизвестное может вызывать чувство дискомфорта, согласно минимальным стандартам сектора безопасности и правосудия, обращение со всеми лицами должно быть основано на принципе равноправия.³
- ◆ *Уделите особое внимание собственному опыту слушателей, связанному с обусловленными гендером разочарованиями, потребностями и факторами уязвимости.* Например, во многих странах уволившиеся в запас мужчины сталкиваются с особыми трудностями при реинтеграции в жизнь «на гражданке». Иногда они могут пытаться «справиться» со стрессом теми способами, которые считаются приемлемыми с точки зрения «жесткой» маскулинности – насилия, рискованного поведения,

злоупотребления алкоголем и наркотиками или самоубийства. Используйте примеры, близкие слушателям, в качестве отправных точек для обсуждения гендерных норм и ожиданий. Направляйте разговор так, чтобы избежать укрепления доминирующих или вредных моделей поведения, связанных с гендером; наоборот, нужно показать, что ограничительные гендерные роли создают проблемы для всех.

- ◆ *Чтобы начать дискуссию и рассмотреть вопрос о скрытых предубеждениях, используйте изложение заявленных целей и задач повседневной работы органов безопасности и правосудия, подводя слушателей к более широкому обсуждению гендерных вопросов.* Например, укажите на тот факт, что хотя органы безопасности отвечают за защиту всех лиц, часто бывает так, что они не вполне готовы реагировать на те виды ГОН, которые непропорционально часто затрагивают женщин (начиная с насилия со стороны полового партнера и домашнего насилия и заканчивая преследованиями и оскорблениями в Интернете), или на ГОН в отношении людей с другой сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью.
- ◆ *Используйте технический подход.* Рассматривайте потенциально трудные темы с «технической» точки зрения. Уделите внимание профессиональной подготовке, формированию успешной практики и интеграции гендерных аспектов в концепции оценки и анализа или постоянно действующие инструкции (например, в области реагирования на преступления на почве ненависти, предупреждения сексуального насилия над мужчинами со стороны мужчин в тюрьмах или пресечения ГОН среди военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов).*
- ◆ *Используйте сценарии, основанные на реальных ситуациях.* Решение задач в рамках конкретных сценариев, использующих сложные ситуации из реальной жизни, позволяет привлечь внимание участников к сложным вопросам, на которые нет однозначного ответа, а также инициировать обсуждение нравственных и юридических дилемм и показать возможности для преодоления установок, которые являются дискриминационными и/или противоречат принципам инклюзивности и гендерного равенства в обеспечении безопасности.
- ◆ *В качестве отправной точки рассмотрите борьбу с ГОН, совершаемым сотрудниками органов безопасности и правосудия.* Например, чтобы начать дискуссию, можно использовать неудобную тему сексуальных домогательств и плохого обращения с женщинами и ЛГБТИ или, как менее провокационный вариант, – вопрос об отсутствии надлежащего реагирования на феминцид, домашнее насилие и насилие со стороны полового партнера, а также на насилие на почве гомофобии, бифобии и трансфобии.

В идеальном случае обучение запускает процесс трансформации, который не заканчивается с окончанием учебного курса. После возвращения на свои рабочие места слушатели должны начать использовать приобретенные навыки в области распознавания признаков гендерного неравенства в своем окружении и выявления ограничений или преимуществ своего положения, обусловленных гендерными ролями.

Направление 4. Использование кадров, имеющих специализированные знания по гендерным вопросам

За последние два десятилетия во многих институтах, обеспечивающих правосудие и безопасность, были созданы должности и подразделения для специалистов по гендерным вопросам. Эти структуры весьма различны: среди них могут быть должности координатора или советника по гендерным вопросам (полное или неполное рабочее время); отделы по гендерным вопросам; наблюдательные центры по вопросам равенства; отделы, в которых заняты только женщины; подразделения, специализирующиеся на борьбе с ГОН; структуры, занимающиеся работой с женщинами, определенными

* Учет гендерной проблематики в контексте тюрем и других мест лишения свободы рассматривается в Пособии № 5 «Места лишения свободы и гендер», входящем в данную серию пособий.

группами женщин или мужчин или с ЛГБТИ на уровне местных общин; объединения сотрудников из числа женщин или ЛГБТИ в конкретных институтах. Данный раздел посвящен советникам и координаторам по гендерным вопросам.*

Задача советников и координаторов по гендерным вопросам состоит в том, чтобы консультировать различные подразделения организации или миссии по вопросам интеграции гендерных аспектов во все стратегии, планы, виды деятельности и мероприятия, а также выступать в качестве «дежурного» эксперта по всем вопросам и специальным обязанностям, связанным с гендером. За последнее десятилетие включение координаторов и советников по гендерным вопросам в состав миссий ООН по поддержанию мира и миссий, направляемых региональными органами (такими, как ОБСЕ, Африканский союз и Европейский союз), а также в состав национальных структур сектора безопасности постепенно стало одной из основных стратегий накопления экспертных знаний и обеспечения координации в области использования комплексного гендерного подхода в рамках миссий и организаций. Например, во всех миссиях и офисах ОБСЕ на местах, а также во всех департаментах Секретариата ОБСЕ есть координаторы по гендерным вопросам. Совет Безопасности ООН в своей Резолюции 2242 (2015 г.) поручил обеспечить присутствие специалистов по гендерным вопросам в группах ООН по стратегической оценке, а также в миссиях ООН на всех этапах их работы – от планирования до реализации программы миссии. В национальных вооруженных силах по меньшей мере 28 стран, а также во многих полицейских службах и других органах правосудия и безопасности, появились советники по гендерным вопросам⁴.

Как правило, советник по гендерным вопросам занимается исключительно гендерной проблематикой, в то время как координаторам по гендерным вопросам поручается (в порядке совместительства) оказывать содействие в деле внедрения комплексного гендерного подхода. На должности советников и координаторов по гендерным вопросам иногда назначают сотрудников, уже работающих в организации, а иногда нанимают специалистов со стороны. Каждый подход имеет свои сильные и слабые стороны: человеку со стороны может быть проще поднимать вопросы и обсуждать проблемы, чем «своим», но в то же время «свои» сотрудники будут лучше знакомы с процедурами, иерархией и культурой данной организации.

Опыт показал, что советники и координаторы по гендерным вопросам представляют собой эффективный механизм внутри организации, позволяющий этой организации накопить специальные знания и опыт и развить свой потенциал в области интеграции гендерных аспектов в свою деятельность. Эти специалисты могут способствовать более масштабным переменам, внедряя, объясняя и отстаивая комплексный гендерный подход и показывая важность гендерного равенства для выполнения мандата и задач данного института.

Несмотря на это, бывают случаи, когда советники и координаторы по гендерным вопросам с трудом справляются с расширяющимся кругом задач при ограниченных ресурсах. Эта проблема особенно касается координаторов, так как их «гендерная работа», как правило, является дополнением к полному набору других обязанностей. Как показывает опыт, нельзя ожидать, что координаторы и советники по гендерным вопросам обеспечат интеграцию гендерных аспектов в деятельность института, если в этом институте по-прежнему преобладают процессы и методы работы, не учитывающие гендерную проблематику. Для того чтобы добиться более глубоких институциональных изменений, необходимо, чтобы руководители органов правосудия и безопасности конструктивным образом подключились к работе по содействию гендерному равенству, а не рассматривали это направление как «женский вопрос» или всего лишь обязанность советника или координатора по гендерным вопросам. Самое важное заключается в том, что этот

* Специализированные знания по гендерным вопросам, накопленные в институтах сектора безопасности и правосудия, также являются одной из тем Пособия № 2 «Полицейская деятельность и гендер», в котором рассматриваются женские отделы полиции/полицейские участки, а также Пособия № 3 «Оборонная сфера и гендер», Пособия № 4 «Правосудие и гендер» и Пособия № 5 «Места лишения свободы и гендер» (все входят в настоящую серию пособий).

процесс может изменить модели поведения и установки мужчин и трансформировать маскулинную институциональную культуру.

Формирующаяся успешная практика говорит о том, что для оптимального выполнения советниками и координаторами по гендерным вопросам своих задач необходимо наличие перечисленных ниже условий.

- ◆ Руководство должно обеспечить, чтобы содействие достижению гендерного равенства рассматривалось как важнейшее условие успешного выполнения организацией своей миссии. Руководители высшего звена должны публично признать, что ответственность за внедрение комплексного гендерного подхода и содействие гендерному равенству лежит на руководителях самого высокого уровня. В соответствии с этим, к работе координаторов и советников по гендерным вопросам следует относиться серьезно и следует оказывать им поддержку (например, привлекая их к участию в самых важных процессах планирования и принятия решений); также им должен быть предоставлен доступ к высшему руководству.
- ◆ Координаторам и советникам по гендерным вопросам требуется обучение в связи с конкретными задачами, а также, возможно, подробное ознакомление с организацией или миссией, а в случае несения службы в международных миссиях – с социокультурными и политическими условиями, в которых им придется работать. Помимо этого, им необходимы навыки и знания в области гендерного анализа, разработки и контроля за выполнением гендерных стратегий и проведения обучения по гендерным вопросам.
- ◆ У координаторов и советников по гендерным вопросам должна быть четкая должностная инструкция: они должны знать, в чем заключаются их обязанности, в какие сферы они уполномочены вмешиваться, а в какие – нет, и перед кем им положено отчетываться. Советники и особенно координаторы должны четко понимать, что входит и не входит в их компетенцию. Слишком часто от них ожидают, что они будут выполнять свою «гендерную работу» в дополнение к другим своим задачам, и/или им одновременно с этим поручаются другие «сквозные вопросы» (например, защита детей или лиц с инвалидностью). Координаторы и советники рискуют стать неофициальными «дежурными» консультантами для своих коллег по различным вопросам, с которыми следует обращаться в отдел кадров или в дисциплинарные инстанции – например, когда речь идет о дискриминации, сексуальных домогательствах, оскорблениях или эксплуатации.
- ◆ Помимо полномочий и ясности в отношении своих функций, советникам и координаторам по гендерным вопросам для выполнения своих задач требуются достаточные ресурсы, в том числе время и кадры. Нередко специалистам, отвечающим за внедрение комплексного гендерного подхода, выделяется крайне ограниченное финансирование или вообще не выделяется никаких финансовых средств на ведение деятельности. Помимо этого, им может потребоваться, например, транспорт, коммуникационные ресурсы и услуги устных переводчиков
- ◆ Опыт показывает, что установление связей между специалистами (советниками и координаторами) по гендерным вопросам не только позволяет создать сеть профессиональной поддержки, но и способствует обмену важной информацией и примерами успешной практики.

Направление 5. Вызов маскулинной институциональной культуре на пути к расширению участия женщин и укреплению многообразия в целом

Сектор безопасности и правосудия и его институциональная культура меняются вместе с обществом. Однако часто бывает так, что эти изменения медленнее охватывают

силовые структуры по сравнению с другими секторами. В качестве причин можно назвать сильную приверженность традициям, в целом характерную для этих структур; глубоко укоренившиеся и связанные с гендерным фактором представления о том, что означает принадлежность к конкретному институту, а также существование норм и иерархических систем, которые регулируются более жестко, чем в большинстве сфер гражданской жизни. Как отмечалось в разделе 2, во многих институтах сектора правосудия и безопасности подавляющее большинство сотрудников составляют мужчины, и эти институты символизируют и культивируют определенные представления о маскулинности. Для изменения институциональной культуры требуется полноценная интеграция женщин в данные институты, которая подразумевает трансформацию существующей в них маскулинной институциональной культуры. Это тем более важно в ситуациях, когда модели маскулинности, связанные с сектором правосудия и безопасности, опираются на женоненавистничество, расизм, трансфобию, гомофобию, бифобию или другие формы дискриминации или воспроизводят их; включают такие вредные практики, как дедовщина, травля или насилие в отношении других; потокают таким неприемлемым или преступным деянием, как сексуальные домогательства, эксплуатация и надругательства, а также другие формы ГОН.

Многие институты сектора безопасности и правосудия пришли к выводу о том, что интеграция женщин является наиболее эффективной тогда, когда она проводится в рамках более широких усилий по укреплению многообразия и инклюзивности. Важно не только добиться сбалансированной представленности мужчин и женщин в кадровом составе организации, но и обеспечить *многообразие* среди этих мужчин и женщин с точки зрения этнической принадлежности, религии или убеждений, сексуальной ориентации и других факторов, с тем чтобы кадровый состав отражал многообразие всего общества.

Для достижения изменений в институциональной культуре требуется использование подходов, работающих «сверху вниз» и «снизу вверх». За последнее десятилетие руководители многих стран продемонстрировали твердую позицию в поддержку гендерного равенства, в частности, посредством назначения сторонников гендерного равенства на должности в секторе безопасности, а также принятия других мер, направленных на то, чтобы политические руководители и руководители ведомств поддерживали гендерное равенство и инклюзивность как внутри соответствующих институтов, так и в публичном пространстве.

Помимо этого, необходимо принимать во внимание динамику горизонтальных связей внутри организаций. Во многих институтах сектора безопасности и правосудия именно организационная подгруппа (например, отделение, специализированное подразделение или подотдел) определяет, как выглядит на практике несение военной службы, полицейская деятельность, обращение с заключенными или другие виды деятельности, связанные с обеспечением правосудия и безопасности. Эти внутренние субкультуры и соответствующее самосознание могут активно или пассивно сопротивляться переменам, которые воспринимаются как насаждаемые сверху или навязываемые «с гражданки»; они также могут служить благодатной почвой для злоупотреблений или преступного поведения при отсутствии должного надзора. С другой стороны, динамика подгрупп и отношений между сослуживцами может стать движущей силой позитивных перемен, взаимного обучения и поддержки среди коллег.*

И внутри института, и за его пределами большое значение для институциональной культуры и репутации органов безопасности и правосудия могут иметь, казалось бы, незначительные детали – вид форменной одежды (если она предусмотрена); утвержденные модели стрижек; ношение/неношение оружия; использование бронежилетов; ношение солнцезащитных очков во время разговора с гражданскими лицами; тон голоса и используемые выражения; улыбка/отсутствие улыбки, а также

* Подробные рекомендации и памятки по интеграции гендерных аспектов в деятельность по надзору, предназначенные для полицейских служб, вооруженных сил и институтов омбудсмена и национальных комиссий по правам человека, см. в опубликованном в 2014 году ДКВС, ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ пособии «Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности».

осанка. Некоторые из перечисленных характеристик закреплены в постоянно действующих инструкциях, кодексах поведения и правилах. Эти подробности поведения пограничников, тюремных надзирателей, военнослужащих, полицейских или сотрудников любого другого органа безопасности и правосудия определяют имидж конкретных институтов и их представителей, и люди воспринимают этих субъектов как доброжелательных или внушающих страх и решают, можно ли с ними взаимодействовать в позитивном духе или следует избегать их как источник потенциальной опасности. Помимо этого, указанные детали в значительной степени влияют на динамику отношений внутри конкретного института: от них может зависеть, кто будет чувствовать себя комфортно и на своем месте, а кто будет ощущать себя аутсайдером.

Внешние общественные и политические силы могут играть важную роль в продвижении перемен в секторе безопасности и правосудия, касающихся гендерного равенства, инклюзивности и многообразия. Иногда изменения динамики внутри сектора безопасности и правосудия, обусловленные гендерным и другими факторами, бывают связаны с масштабными политическими преобразованиями – такими, например, как реструктуризация сектора безопасности в освободившейся от апартеида ЮАР и реформа полиции в Северной Ирландии (см. врезку 10) или текущие изменения в Вооруженных силах Украины (см. врезку 11).

Ниже перечислены некоторые из основных факторов, способствующих формированию таких институтов сектора безопасности и правосудия, в которых кадровый состав сбалансирован с гендерной точки зрения и отражает *многообразие* общества и в которых создана инклюзивная институциональная культура.

- ◆ Обеспечение базовых условий для набора персонала, отличающегося большим многообразием, – например, обустройство отдельных санитарно-бытовых помещений для женщин и мужчин и закупка обмундирования и снаряжения, подходящего для сотрудников мужского и женского пола.
- ◆ Процедуры найма сотрудников и требования к кандидатам, свободные от дискриминации и призванные привлечь более многообразный контингент потенциальных кандидатов.
- ◆ Наличие правильно организованных и хорошо функционирующих механизмов отчетности и дисциплинарных механизмов для реагирования на случаи (как внутри организации, так и в ее внешней деятельности) насилия, травли, преследования или дискриминации по признаку гендерной принадлежности, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения. Эти механизмы должны предусматривать обязательную защиту информаторов и заявителей от мести со стороны тех, кто обвиняется в нарушениях, или со стороны начальства.⁵
- ◆ Принятие решительных мер в области борьбы с дискриминацией по половому и гендерному признаку и с другими формами дискриминации, преследованиями, оскорблениями, эксплуатацией и насилием внутри конкретного института и в его внешней деятельности.
- ◆ Наличие кадровой и управленческой политики и процедур, активно поддерживающих гендерное равенство и многообразие в рамках организации, в том числе в отношении таких вопросов, как уход за детьми и отпуск по уходу за ребенком; реализация в более широком масштабе политики в области условий труда, учитывающей интересы семьи, и поощрение всех сотрудников, независимо от их гендерной принадлежности, к полному использованию предусмотренных льгот.
- ◆ Принятие решительных мер по борьбе с сексуальным и гендерно-обусловленным насилием и другими формами дискриминации, преследованиями, надругательствами, эксплуатацией и насилием, совершенными против лиц как внутри учреждения, так и за его пределами.

10. Расширение многообразия, представительности и признания со стороны местного населения в Северной Ирландии

В период волнений в Северной Ирландии значительная часть католической общины считала, что полицейская служба – Королевская полиция Ольстера (КПО) – действует предвзято и настроена в пользу унионистов и протестантов. КПО, в которой служили почти исключительно мужчины, была очень военизирована и печально известна участием в преследовании ЛГБТИ (см. источник: Duggan, 2012). После заключения Белфастского соглашения 1998 года был начат процесс реструктуризации и реформирования КПО с целью превратить ее в менее военизированный институт, более ориентированный на взаимодействие с населением, более открытый многообразию и более сбалансированный в гендерном отношении. В задачи новой Полицейской службы Северной Ирландии – помимо формирования кадрового состава, который бы лучше представлял общество, отражая принадлежность к различным религиозным и этническим группам – входило улучшение гендерного баланса среди сотрудников при помощи позитивной антидискриминационной политики в области набора кадров, активных мер по расширению круга потенциальных кандидатов на вакансии, а также обеспечения женщинам-полицейским возможности назначения на более высокие должности (см. источник: Galligan, 2013). Помимо этого, Полицейская служба активно стремилась улучшить свои отношения с сообществом ЛГБТИ. Для этого потребовались изменения в институциональной культуре, включающие отход от военизированной и основанной на «жесткой» маскулинности групповой идентичности к более открытой культуре, поддерживающей многообразие и ориентированной на потребности населения.

Важную роль в этом процессе реформирования полиции сыграли структуры управления и обеспечения подотчетности, в частности, Полицейский совет Северной Ирландии. В прошлом надзор за полицией осуществлял орган, который назначался министром по делам Северной Ирландии – членом правительства Великобритании. Новый надзорный орган состоит из представителей основных политических партий Северной Ирландии и независимых граждан. Полицейский совет прямо подчеркивает, что устранение гендерного дисбаланса в Полицейской службе является одной из основных задач его «Стратегии в интересах людей», а также устанавливает цели в области защиты прав человека и уделяет большое внимание защите наиболее уязвимых групп. Работа Совета и Полицейской службы строится вокруг стратегий и процедур, предусматривающих взаимодействие с населением, и в связи с этим Совет стремится привлечь к участию и узнать мнения тех членов общества, которые раньше традиционно не участвовали в определении повестки в области безопасности – «представителей этнических меньшинств, женщин, пожилых людей, лиц с инвалидностью, молодежи, лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров».

Источники: Duggan M., Queering Conflict: Examining Lesbian and Gay Experiences of Homophobia in Northern Ireland [Необычный конфликт: опыт гомофобии, пережитый лесбиянками и геями в Северной Ирландии], Farnham, Ashgate, 2012; Galligan Y., Gender and politics in Northern Ireland: The representation gap revisited [Гендер и политика в Северной Ирландии: еще раз о неравном представительстве], Irish Political Studies, 2013, № 28(3), pp. 413-433; веб-сайт Полицейского совета Северной Ирландии, <https://www.nipolicingboard.org.uk/community-engagement>.

- ◆ Наличие политики и процессов в области набора кадров и управления, которые активно поддерживают гендерное равенство и многообразие внутри учреждения, в том числе по таким вопросам, как уход за детьми и родительский отпуск, а также более широкое внедрение дружественных по отношению к семье методов работы и поощрение всех сотрудников к их максимальному использованию, независимо от их пола.

11. Борьба с гендерными предрассудками и предупреждение домашнего насилия (на примере Украины)

Изменение институциональной культуры в Вооруженных силах Украины – длительный процесс, тесно связанный с более широкими политическими, социальными и институциональными изменениями и **проходящий под влиянием этих изменений**. Несмотря на **словесные декларации в поддержку гендерного равенства, украинские институты были весьма патриархальными, а ценности общества отражали заметный гендерный разрыв. Трудовое законодательство преграждало женщинам путь к широкому кругу специальностей, которые считались потенциально «слишком опасными для женщин», – в том числе, к службе в полиции и вооруженных силах.**

Украинским женщинам часто бывает трудно поступить на службу в институты сектора безопасности и правосудия. Несколько лет назад законы, запрещающие женщинам заниматься некоторыми видами профессиональной деятельности, были изменены, и с 2014 года женщины несут службу как в войсках на передовой, так и во вспомогательных службах Операции объединенных сил (ООС), а также в миссиях по поддержанию мира и стабилизации за рубежом. Тем не менее, многие женщины, принимавшие участие в конфликте, столкнулись с трудностями, когда речь зашла об официальном признании их статуса и доступе к услугам для ветеранов. Некоторые бывшие участники боевых действий – мужчины и женщины – оказались в сложной ситуации из-за случающихся у них приступов неконтролируемого гнева, агрессивного поведения, обусловленного психологической травмой, и злоупотребления алкоголем и наркотиками. При этом работники служб, предоставляющих услуги этим лицам, иногда игнорировали их проблемы и демонстрировали недопустимую гендерную предвзятость. С целью найти решение для некоторых из этих проблем БДИПЧ в 2018 году начало работать с Генштабом Вооруженных сил Украины по вопросам повышения информированности о проблеме домашнего насилия в семьях военнослужащих и о роли ВС в предупреждении такого насилия; в рамках этих усилий был разработан и представлен комплекс рекомендаций.

Поскольку старшие офицеры отвечают за обучение личного состава и поддержание порядка и дисциплины в организации/подразделении, а также обязаны сообщать о случаях нарушения дисциплины и преступного поведения, они могут играть важную роль в предупреждении домашнего насилия. В каждом наборе рекомендаций, предназначенном для определенного уровня командования, указаны компетенции, необходимые военным командирам для принятия эффективных мер по профилактике домашнего насилия, а также вопросы, которые следует принять во внимание вышестоящему командованию для оказания поддержки усилиям подчиненных командиров. В рекомендациях для Вооруженных сил Украины подчеркивается, что предупреждение домашнего насилия начинается на этапе мобилизации и набора личного состава и продолжается в течение всего периода несения службы. Непрерывность этих усилий необходима для устранения глубинных причин данной проблемы. Генштаб ВС Украины надеется, что использование рекомендаций позволит мотивировать военных командиров принимать упреждающие меры и подавать личный пример своим подчиненным, способствуя изменению институциональной культуры украинской армии.

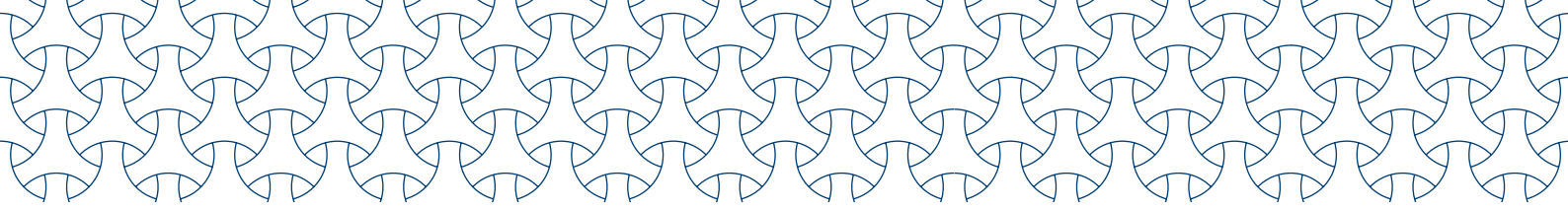
Источники: Bertouille F., What's next for veterans in Ukraine? [Будущее ветеранов в Украине], London, International Alert, 2019; Ruiz Gil J., Topalovic G., Recommendations for military commanders on the prevention of domestic violence among the families of armed forces personnel [Рекомендации для командиров по профилактике домашнего насилия в семьях военнослужащих], Warsaw, OSCE/ODIHR, 2019.

Примечания

1. Radoman J., Radoman M., Đurđević-Lukić S., Anđelković B. LGBT People and Security Sector Reform in the Republic of Serbia [ЛГБТИ и реформа сектора безопасности в Республике Сербия]. Belgrade, OSCE, Public Policy Research Centre, 2011.
2. См., например: Laplonge D. The absence of masculinity in gender training for UN peacekeepers [Отсутствие маскулинности в программе подготовки миротворцев ООН по гендерным вопросам]. – In: Peace Review, 2015, № 27(1).
3. Примеры упражнений, разработанных для того, чтобы дать слушателям возможность обсудить свои сомнения относительно интеграции гендерной проблематики, см. в: Training Resources on SSR Assessment, Monitoring and Evaluation and Gender [Учебные материалы по теме «Гендер и анализ, мониторинг и оценка реформирования сектора безопасности»] (упражнение 2); Training Resources on Justice Reform and Gender [Учебные материалы по теме «Гендер и реформирование системы правосудия»] (упражнение 3), Geneva, DCAF, 2009.
4. Summary of the national reports of NATO member and partner nations to the NATO Committee on Gender Perspectives 2017 [Краткое изложение национальных докладов, представленных государствами-членами НАТО и странами-партнерами в Комитет НАТО по вопросам внедрения комплексного гендерного подхода (2017 г.)]. Brussels, NATO IMS Office of the Gender Advisor, 2019.
5. Рекомендации, касающиеся гендерной проблематики в работе внутренних механизмов подачи и рассмотрения жалоб, см. в: Bastick M. Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions [Гендер и механизмы подачи и рассмотрения жалоб: руководство для вооруженных сил и институтов омбудсмена]. Geneva, DCAF, 2015.

A series of horizontal dotted lines for writing notes, consisting of 24 rows of evenly spaced dots.





5. Как справиться с сопротивлением гендерному равенству

Усилия по продвижению комплексного гендерного подхода и поддержке гендерного равенства в секторе безопасности и правосудия, как и в других сферах, часто сталкиваются со скептицизмом, безразличием, пассивным и активным сопротивлением и попытками саботировать этот процесс. Когда поднимаются вопросы гендера и соотношения сил, связанного с гендером, это может быть вызовом убеждениям и личному самосознанию некоторых людей, а также привилегиям и властным полномочиям, и такая ситуация может вызывать чувство дискомфорта. Сопротивление процессам перемен возникает в результате действия различных факторов – например, желания сохранить статус-кво; недоверия к тем, кто играет активную роль в продвижении этих перемен; противостояния по политическим или идеологическим мотивам; отсутствия заинтересованности или возникновения личного дискомфорта в связи с данным вопросом. Такое сопротивление проявляется в различных формах. На рис. 5 представлены некоторые из самых распространенных форм этого явления, а также некоторые возможные меры конструктивного реагирования (более подробно рассматриваются в следующих подразделах).

Причиной сопротивления также может быть ощущение перегруженности и нехватки ресурсов, а не неприятие целей преобразований как таковых. Например, несогласованность между уровнем организации/управления/руководства и оперативным/низовым уровнем может привести к сопротивлению любой инициативе, «спускаемой сверху».

Рис. 5. Проявления и причины сопротивления гендерному равенству и меры реагирования на такое сопротивление



Источник: адаптировано по: Holvikivi A., Valasek K. *How to integrate gender into military curricula [Способы включения гендерных вопросов в программы военно-учебных заведений]*. – In: *Handbook on Teaching Gender in the Military*, Geneva, DCAF / PfPC, 2016, p. 92.

5.1 Распространенные аргументы и возможные ответы на них

Ниже приводятся стандартные аргументы против деятельности по обеспечению гендерного равенства и учету гендерных аспектов в институтах сектора безопасности и правосудия, а также возможные контраргументы.

Аргумент	Контраргумент
Гендерные вопросы – это излишняя роскошь, на которую у нас нет времени; гендер не имеет никакого отношения к нашей работе / ситуации в конкретной стране или обществе.	Гендер – один из основных факторов, определяющих нашу жизнь, в том числе соотношение сил, которое напрямую приводит к нашей безопасности или незащищенности. Невозможно «отказаться от участия» в гендерной динамике, так как она является неотъемлемой частью человеческого общества.
Гендер – это слишком политически корректное / завезенное из-за рубежа понятие.	Гендерные роли, нормы и динамика – это не новое изобретение и не завезенные из-за рубежа понятия, а явления, присущие любому человеческому обществу.
Многообразие и/или укрепление гендерной инклюзивности наносят ущерб сплоченности и подрывают командный дух.	Исследования, как правило, показывают обратное, но в любом случае социальная динамика группы, скорее всего, претерпит изменения. Если сознательная дискриминация и социальное отторжение составляют основу командного духа и институциональной культуры, в интересах обеспечения подотчетности и демократического контроля следует изменить эту ситуацию.
Позитивные действия приводят к тому, что женщины и представители меньшинств пользуются незаслуженными преимуществами, что подрывает принцип признания личных заслуг (этот аргумент могут поддерживать и те, в чьих интересах должны приниматься подобные меры, поскольку они не хотят, чтобы окружающие думали, что они были допущены благодаря квотам, а не собственным способностям).	Гендер, этническое происхождение, социально-классовая принадлежность и другие факторы активно способствуют тому, чтобы «условия игры» были не равными, а предусматривающими преимущество для определенных групп. Позитивные действия не означают создание незаслуженных преимуществ для женщин и представителей меньшинств; они служат для исправления неблагоприятного положения, в котором они незаслуженно оказались.

5.2 Более масштабные стратегии

Далее предлагаются различные практические подходы, доказавшие свою эффективность в деле обеспечения гендерного равенства при наличии сопротивления этому процессу.

- ◆ Взаимодействие с местными партнерами, знающими местные условия. Не следует «поучать» с позиции начальства.
- ◆ Обеспечение хорошей подготовленности к работе, в том числе хорошего знания конкретной организации, статистики и наглядных примеров, которые будут созвучны с опытом аудитории и помогут объяснить более широкие темы или вложить более конкретный смысл в абстрактные понятия.
- ◆ Серьезное отношение к опасениям, возражениям, заблуждениям и страхам, связанным с содействием гендерному равенству и многообразию; изучение факторов, вызывающих сопротивление, а не отказ от их рассмотрения. Иногда противодействие может быть вызвано тем, что люди боятся выставить на всеобщее обозрение свое невежество в вопросах гендера и в результате выступают против любого обсуждения этой темы.

- ◆ Выбор правильного тона для общения с каждой конкретной аудиторией и подходящих отправных точек для такого общения. Обязательное знание аудитории и использование специально адаптированного под нее подхода: то, что звучит убедительно для старших должностных лиц, может не найти отклика у рядового состава; то, что подходит для разговора со специалистами по планированию в министерстве, может не подойти при взаимодействии с организациями гражданского общества. Рекомендуется говорить о гендерных вопросах как о личных, а не абстрактных. Например, можно начать с обсуждения собственного опыта присутствующих, связанного с гендерными различиями (например, факторов уязвимости), и построить разговор с учетом личности и опыта участников.
- ◆ Рассмотрение юридических и технических требований к выполнению конкретных задач (например, опроса свидетелей или сбора доказательств) с целью инициировать обсуждение более широких вопросов, связанных с гендерным фактором.



6. Примерные вопросы для самооценки на уровне организации

Предлагаемые вопросы для самооценки на уровне организации призваны стать отправной точкой для оценки того, как конкретный институт сектора безопасности и правосудия содействует обеспечению гендерного равенства и интегрирует гендерные аспекты как в свою внутреннюю среду и структуру, так и в предоставляемые услуги. Эти вопросы содержат информацию о том, какие данные необходимо собирать и обрабатывать, а также описание некоторых шагов, которые можно предпринять для улучшения ситуации. Данный список вопросов не является исчерпывающим, и его следует расширять и адаптировать с учетом конкретного контекста.

Списки контрольных вопросов, разработанные для конкретных институтов сектора безопасности и правосудия, можно найти в соответствующих пособиях, входящих в настоящую серию пособий и непосредственно посвященных работе полиции, органов правосудия, сектора обороны, пограничной службы, службы разведки и пенитенциарных учреждений. Дополнительные ресурсы для проведения гендерной оценки на уровне организации перечислены в разделе 7.

Вопросы	Примеры данных, подлежащих сбору и анализу	Примеры шагов для улучшения ситуации
Как в процессе РСБ/УСБ используются инклюзивные и учитывающие гендерные аспекты определения и аналитические исследования в области безопасности?	<p>Как в рамках этого процесса определялись потребности в области безопасности?</p> <p>Какие лица (данные сгруппированы по возрасту, гендерной принадлежности и другим соответствующим характеристикам) смогли внести свой вклад в определение этих потребностей?</p> <p>В рамках каких процессов?</p> <p>Какие лица (данные сгруппированы по возрасту, гендерной принадлежности и другим соответствующим характеристикам) были исключены из этих процессов?</p> <p>Какие из поднятых вопросов были приняты во внимание в качестве обоснованных опасений в области безопасности?</p> <p>Какие из вопросов не были учтены?</p> <p>Каковы были последующие шаги по выполнению рекомендаций?</p>	<p>Инклюзивные процессы для определения потребностей в области безопасности</p> <p>Усилия по взаимодействию с теми группами, мнение которых обычно остается без внимания</p> <p>Решение практических вопросов, связанных со сбором данных (время, место, обеспечение мобильности) в целях достижения максимальной инклюзивности</p> <p>Осуществление сбора данных многообразной по своему составу командой и с соблюдением этических норм</p> <p>Вопросы поднимаются и рассматриваются в понятном для всех формате</p>

На фото: участница Форума по вопросам лидерства женщин (Women's leadership forum), прошедшего в 2017 г. в столице Чада Нджамене.
© USAFRICOM

Вопросы	Примеры данных, подлежащих сбору и анализу	Примеры шагов для улучшения ситуации
<p>Как определение потребностей в области безопасности приводит к использованию более инклюзивных стратегий?</p>	<p>Какие стратегии были приняты?</p> <p>Каковы были их цели? Кому они должны принести пользу?</p> <p>Остались ли неохваченными какие-либо группы населения?</p> <p>Отражают ли эти стратегии национальные и международные обязательства в области гендерного равенства?</p>	<p>Меры по взаимодействию с населением и обеспечению инклюзивности</p> <p>Оценка возможного воздействия стратегий на различные группы мужчин, женщин и лиц другой гендерной идентичности</p> <p>Меры по обеспечению выполнения национальных и международных обязательств по достижению гендерного равенства</p>
<p>Имеет ли данный институт сектора безопасности и правосудия потенциал и кадры, необходимые для реализации этих стратегий?</p>	<p>Какую внутреннюю структуру имеет данный институт для обеспечения гендерного равенства?</p> <p>Какие виды профессионального обучения, ресурсы и полномочия предоставляются персоналу, которому поручено содействовать обеспечению гендерного равенства и многообразия внутри института и в его внешней деятельности?</p> <p>Насколько многообразным является кадровый состав?</p> <p>Какие существуют кадровые процедуры, направленные на поддержку многообразия и повышение инклюзивности?</p> <p>Какие существуют механизмы защиты прав, подачи и рассмотрения жалоб и реагирования на случаи дискриминационного или оскорбительного поведения?</p> <p>В чем выражается руководство в области содействия гендерному равенству и многообразию и в области борьбы с гендерными предубеждениями и дискриминационным поведением?</p> <p>Каким образом контроль и выделение ресурсов в рамках данного института содействуют или препятствуют обеспечению гендерного равенства и укреплению многообразия?</p>	<p>Создание должности специалиста по гендерным вопросам в стратегических частях организации</p> <p>Обеспечение необходимой подготовки всех сотрудников по вопросам гендерного равенства и многообразия</p> <p>Повышение инклюзивности процедур набора персонала и другие меры кадровой политики, направленные на поддержку недискриминации, гендерного равенства и многообразия</p> <p>Укрепление механизмов защиты прав, подачи и рассмотрения жалоб и соответствующего реагирования</p> <p>Использование гендерных показателей при отслеживании расходов</p> <p>Проведение регулярных аудитов гендерного равенства/многообразия, в рамках которых изучаются модели набора персонала и продвижения по службе, разрыв в оплате труда, коэффициент удержания персонала, кадровая политика и т. д.</p> <p>Публикация данных о кадровом составе, сгруппированных по гендерному признаку; о разрыве в оплате труда мужчин и женщин, текучести кадров и т. д.</p>

Вопросы	Примеры данных, подлежащих сбору и анализу	Примеры шагов для улучшения ситуации
<p>Какие механизмы мониторинга и оценки, учитывающие гендерные аспекты, существуют в организации?</p>	<p>Какие показатели, учитывающие гендерные аспекты, используются для контроля за осуществлением и воздействием политики в области обеспечения гендерного равенства?</p> <p>Как проводятся консультации с различными группами женщин, мужчин и лиц другой гендерной идентичности по вопросам осуществления и воздействия политики в области обеспечения гендерного равенства?</p>	<p>Использование национальной и международной надлежащей практики в области контроля и оценки (включая взаимодействие с гражданским обществом и научными организациями)</p> <p>Учет мнений различных групп мужчин и женщин, а также лиц другой гендерной идентичности при осуществлении контроля и проведении оценки</p>
<p>Как структуры и процедуры УСБ (например, министерства, комитеты по надзору, институты по правам человека) учитывают гендерную проблематику?</p>	<p>Как структуры и стратегии УСБ отражают принципы содействия гендерному равенству, многообразию и инклюзивности?</p> <p>Как лица, занятые в структурах УСБ, демонстрируют и воплощают в своей деятельности поддержку многообразия и гендерного равенства?</p>	<p>Проведение аудита гендерного равенства / многообразия в структурах и стратегиях УСБ</p> <p>Меры по поддержке многообразия и гендерного равенства при наборе кадров в структуры УСБ</p> <p>Обучение по вопросам гендерного равенства, многообразия и инклюзивности для лиц, занимающихся контролем и надзором за сектором безопасности</p>
<p>Как граждане (в том числе правозащитные организации; организации, по защите прав женщин, и организации, представляющие ЛГБТИ) могут проводить мониторинг и оценку реализации стратегий в области безопасности и правосудия?</p>	<p>Какие лица (данные сгруппированы по возрасту, гендерной принадлежности и другим соответствующим характеристикам) и организации могут вносить свой вклад в мониторинг и оценку?</p>	<p>Взаимодействие с субъектами и их поддержка с целью обеспечить многообразие и инклюзивность в процессах мониторинга и реализации стратегий</p>
<p>Какая коммуникационная стратегия, инклюзивная и учитывающая гендерные аспекты, используется на этапе осуществления стратегии?</p>	<p>Какая информация будет сообщаться в рамках коммуникации?</p> <p>Как будет доводиться информация до различных групп женщин, мужчин и лиц другой гендерной идентичности?</p> <p>Существует ли риск того, что кто-то останется неохваченным? Если да, кого коснется эта проблема (данные сгруппированы по возрасту, гендерной принадлежности и другим соответствующим характеристикам)?</p> <p>Учитываются ли гендерные аспекты в текстах и визуальных компонентах коммуникационных сообщений? Являются ли эти сообщения инклюзивными и укрепляющими равенство и многообразие?</p>	<p>Проведение оценки воздействия сообщаемой информации, ее понимания и охвата населения этой информацией; обеспечение влияния этих сообщений, выражающегося в повышении инклюзивности и содействии гендерному равенству</p>



7. Дополнительные ресурсы

Веб-сайты

DCAF, Gender and security [ДКВС, Гендер и безопасность], <https://www.dcaf.ch/gender-and-security>.

DCAF, SSR Backgrounder Series [ДКВС, Серия справочных материалов «Реформирование сектора безопасности»], <http://ssrbackrounders.org>.

UN Women, Peace and security [«ООН-женщины», Мир и безопасность], <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security>.

UN Women, Virtual knowledge centre to end violence against women and girls – Security [«ООН-женщины», Центр виртуальных знаний «Положить конец насилию в отношении женщин и девочек» – раздел «Безопасность»], www.endvawnow.org.

БДИПЧ ОБСЕ, Права человека, гендер и сектор безопасности, <https://www.osce.org/ru/odihr/89384>.

ООН, «Свободные и равные» (инициатива Управления ООН по правам человека за равенство ЛГБТ), <https://www.unfe.org/ru/>.

Руководства и справочники

Bastick, M., Whitman T. A Women's Guide to Security Sector Reform [Реформирование сектора безопасности: руководство для женщин]. Washington, D.C., The Institute for Inclusive Security, DCAF, 2013.

Crompvoets S. Gender-responsive Organizational Climate Assessment in Armed Forces [Оценка организационного климата в вооруженных силах с учетом гендерных аспектов]. Geneva, DCAF, 2019.

Elroy G. A Gender Perspective in CSDP: Training Manual [Гендерная проблематика в Общей политике безопасности и обороны (ОПБО)]. Sandö, Folke Bernadotte Academy, 2016.

Gender Analysis of Conflict Toolkit [Гендерный анализ конфликтов: пособие]. London, Saferworld, 2016.

Gender and security sector reform training resource package [Гендер и реформирование сектора безопасности: комплект учебных материалов], edited by Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva, DCAF, 2009.

Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes [Реформирование сектора безопасности: сводные технические рекомендации]. New York, United Nations, 2012.

Tielemans, S. et al. Gender and Conflict Analysis Toolkit [Гендер и анализ конфликтов: пособие]. London, Conciliation Resources, 2015.

На фото: День
признательности
правоохранительным
органам Канады, 2014 г.
© Gendarmerie royale du
Canada/Royal Canadian
Mounted Police

A Women's Guide to Security Sector Reform: Training Curriculum [Реформирование сектора безопасности: руководство для женщин – учебная программа]. Washington, D.C., The Institute for Inclusive Security / DCAF, 2017.

Бастик М. Гендерная самооценка: пособие для полиции, вооруженных сил и сектора правосудия. Женева, ДКВС, 2011.

Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2008.

Учет гендерной проблематики в надзоре за сектором безопасности. Женева, ДКВС / ОБСЕ / БДИПЧ ОБСЕ, 2014.

Статьи и доклады

Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development [От обещаний к действиям: гендерное равенство в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года]. New York, UN Women, 2018.

Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women [Индекс «Женщины, мир и безопасность» за 2017-2018 годы: данные о достижении устойчивого мира путем обеспечения инклюзивности, правосудия и безопасности для женщин]. Washington, D.C., Georgetown Institute for Women, Peace and Security / Peace Research Institute Oslo, 2017.

Предотвращение конфликтов, преобразование сектора правосудия, обеспечение мира: глобальное исследование по вопросам осуществления Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН. Нью-Йорк, «ООН-женщины», 2015.

