

# Гендер и формирование политики национальной безопасности

Питер Альбрехт и Карен Барнс





# Гендер и формирование политики национальной безопасности

Питер Альбрехт и Карен Барнс



## Об авторах

Питер Альбрехт и Карен Барнс («International Alert»).

НПО «International Alert» (Лондон) посвятила себя созданию основ прочного мира и безопасности в раздираемых вооруженными конфликтами странах и трудится на этой ниве уже более 20 лет. Многогранная деятельность «International Alert» направлена как на отдельные регионы, так и на группы регионов; ее цель – формирование политики и практических методов, способствующих укреплению мира, а также предоставление обучения, нацеленного на повышение квалификации и развитие потенциала.

«International Alert» действует в районе Великих африканских озер, в Западной Африке, на Южном Кавказе, в Непале, Шри-Ланке, на Филиппинах и в Колумбии. Тематические проекты «International Alert» осуществляются на местном, региональном и международном уровнях и направлены на решение комплексных проблем, критически важных для установления прочного мира. Эти проблемы лежат в плоскости бизнеса и экономики, гендера, государственного управления, оказания помощи, обеспечения безопасности и правосудия.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Санам Нараги Андерлини, Миган Бастик, Виллему Ф. ван Эжелену, Ингрид Крайзер, МУНИУЖ ООН, Кристин Валасек, Йоганне Валениус, Шарлотт Уотсон и Марку Уайту. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и формирование политики национальной безопасности» является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Оно задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности. Справочное пособие состоит из 12 частей и соответствующих практических записок:

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

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН выражают признательность норвежскому Министерству иностранных дел за помощь в издании настоящего справочного пособия.

## ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами содействует реформированию сектора безопасности и осуществлению надлежащего управления им. ДКВС изучает передовой опыт, поощряет разработку соответствующих норм на национальном и международном уровнях, дает рекомендации в сфере формирования политики, а также предоставляет консультации и осуществляет программы помощи на местах. Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, представители гражданского общества, международные организации и субъекты сектора безопасности, такие как полиция, судебные органы, разведывательные органы, службы пограничного контроля и вооруженные силы.

## БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Понятие «человеческое измерение» включает защиту прав человека, становление демократического общества (с акцентом на выборы, институциональное строительство и демократическое управление), укрепление принципа верховенства закона, пропаганду искреннего уважения и взаимопонимания, как между отдельными лицами, так и государствами. Настоящее пособие составлено при участии БДИПЧ.

## МУНИУЖ ООН

Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин является единственным подразделением ООН, обладающим мандатом на разработку исследовательских программ, содействующих расширению прав и возможностей женщин и достижению гендерного равенства в мировом масштабе. В сотрудничестве с государствами-членами ООН, международными организациями, научными сообществами, гражданским обществом и другими партнерами МУНИУЖ:

- проводит прикладные исследования с точки зрения гендерной проблематики, результаты которых оказывают реальное воздействие на политику, программы и проекты.
- создает системы комплексного взаимодействия в целях использования знаний и обмена информацией.
- усиливает потенциал главных заинтересованных сторон в области интеграции гендерного аспекта в политические меры, программы и проекты.

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP, Alvaro Barrientos, 2008.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляют собой нормативные документы в области национальной безопасности?</b>	<b>1</b>
2.1. Политика национальной безопасности . . . . .	2
2.2. Нормативные документы в области безопасности по отдельным секторам . . . . .	4
<b>3. Почему гендерные аспекты важно учитывать при формировании политики национальной безопасности?</b>	<b>2</b>
3.1. Укрепление местной инициативы путем применения методов соучастия при формировании политики . . . . .	4
3.2. Комплексная политика безопасности, направленная на удовлетворение разных потребностей безопасности . . . . .	6
3.3. Борьба с проявлениями дискриминации в нормативных документах по безопасности и в институтах сектора безопасности . . . . .	7
<b>4. Способы интеграции гендера в нормативные документы в области безопасности</b>	<b>7</b>
4.1. Национальное правительство. . . . .	7
4.2. Парламент. . . . .	10
4.3. Местная администрация . . . . .	12
4.4. Организации гражданского общества . . . . .	14
4.5. Гендерное обучение . . . . .	15
4.6. Анализ, мониторинг и итоговая оценка . . . . .	15
<b>5. Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности в конкретных условиях</b>	<b>18</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	18
5.2. Переходные и развивающиеся страны. . . . .	19
5.3. Развитые страны . . . . .	21
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>22</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>23</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АНК</b>	Африканский национальный конгресс
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ГСЭ</b>	Гендерный и социально-экономический анализ
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>МИО</b>	Мониторинг и итоговая оценка
<b>МСБГ</b>	Местные советы безопасности граждан
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НГП</b>	Насилие на гендерной почве
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ПНБ</b>	Политика/нормативные документы в области национальной безопасности
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>СНБ</b>	Совет национальной безопасности
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УНБ</b>	Управление национальной безопасности
<b>ФПО</b>	Форум представителей полиции и местной общины
<b>ЮАР</b>	Южно-Африканская Республика
<b>ЮНИФЕМ</b>	Женский фонд ООН

# Гендер и формирование политики национальной безопасности

## 1 Введение

Настоящая часть справочного пособия «Гендер и РСБ» предлагает вводную информацию о преимуществах и возможностях, которые открывает интеграция гендерных аспектов в процесс формирования политики национальной безопасности<sup>1</sup>. Поскольку нормативные документы в области безопасности относятся к стратегическим документам, они играют ключевую роль при организации скоординированных мероприятий по ликвидации угроз безопасности и могут стать основой для процессов реформирования сектора безопасности (РСБ). К ним относятся нормативные документы в области безопасности национального уровня (ПНБ), а также документы по конкретным секторам – например, такие, как «белая книга по национальной обороне». Интеграция гендерных аспектов в нормативные документы по национальной безопасности может повысить долю участия женщин, укрепить местную инициативу и способствовать созданию таких нормативных документов и институтов, которые с большей вероятностью смогут обеспечить эффективную и прочную безопасность и правосудие мужчинам, женщинам, юношам и девушкам на равной основе.

Настоящая часть пособия рассчитана на сотрудников государственных ведомств, ответственных за начальные мероприятия по разработке нормативных документов по политике безопасности, в том числе на специалистов, отвечающих за разработку, реализацию нормативных документов в области безопасности, и за итоговую их оценку. Кроме того, настоящая часть пособия может быть полезной для целого ряда субъектов формирования политики безопасности, включая депутатов и сотрудников парламентов, сотрудников министерств, организаций гражданского общества, администраций муниципального уровня, международных и региональных организаций, а также стран-доноров, оказывающих поддержку разработке политики безопасности.

Настоящая часть включает следующие разделы:

- Краткая вводная информация о нормативных документах в области безопасности, включая ПНБ и нормативные документы по конкретным секторам.
- Обоснование значимости и преимуществ учета гендерной концепции в процессе формирования политики безопасности.
- Практические меры по интеграции гендерного измерения в процесс формирования политики безопасности.
- Вводная информация о разработке нормативных документов в области безопасности в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

Информацию по ключевому вопросу реализации политики конкретными субъектами всех компонентов сектора безопасности можно найти в других частях настоящего справочного пособия «Гендер и РСБ». Настоящая часть пособия посвящена вопросам формирования политики и наиболее удач-

ным методам включения гендера в этот процесс. Следует отметить, что тот или иной нормативный документ самостоятельного значения не имеет. Реальное влияние на обеспечение безопасности и правосудия в данной стране он может оказать лишь после того, как будет реализован.

## 2 Что представляют собой нормативные документы в области национальной безопасности?

Нормативный документ в области национальной безопасности излагает взгляды правительства на существующие угрозы безопасности данного государства и его населения, а также на то, какие меры надлежит предпринять в отношении этих угроз. Нормативный документ отличается от директив или законов. Например, закон может принуждать к тем или иным формам поведения или запрещать их, тогда как нормативный документ просто указывает направление действий для наиболее вероятного достижения желаемого результата. Как таковой, нормативный документ намечает заранее подготовленный план действий, которыми должны руководствоваться органы исполнительной власти в ходе принятия решений. Разработка того или иного нормативного документа в области безопасности включает определение подхода к решению проблем безопасности, ранжирование угроз безопасности по степени важности и принятие важнейших решений по сектору безопасности. Нормативные документы в области безопасности национального уровня, в том числе документы национальной безопасности и нормативные документы, касающиеся деятельности отдельных институтов, обращены против внутренних и внешних угроз безопасности и разрабатываются в рамках положений международного и регионального права, соблюдать которые обязалось данное государство<sup>2</sup>.

В разработке нормативных документов по безопасности принимает участие целый ряд различных субъектов:

- **Исполнительная ветвь** правительства, в том числе министерства, инициирует процесс принятия новых нормативных документов по безопасности или внесения поправок в существующие документы. Исполнительная власть назначает состав органов, координирующих обеспечение безопасности, и комитетов по разработке нормативных документов.
- **Парламент** может утвердить, отвергнуть тот или иной нормативный документ по безопасности, или предложить изменения в такой документ. Во многих демократических государствах за парламентом также остается последнее слово при утверждении бюджета; кроме того, парламент осуществляет мониторинг и оценку реализации политики безопасности.
- К **местной администрации** относятся администрации штата или округа, а также мэрии. В сотрудничестве с местными институтами сектора безопасности они могут стать





Рисунок 1: Контрольные вопросы для разработки нормативных документов по безопасности<sup>3</sup>

основными субъектами реализации национальной политики в области безопасности.

- **Негосударственные субъекты сектора безопасности**, такие, как верховные вожди, сельские советы и нештатные вооруженные формирования, во многих постконфликтных и некоторых развивающихся странах являются основными источниками безопасности и правосудия. Следовательно, негосударственные субъекты безопасности также следует включать в процесс разработки и реализации политики безопасности.
- **Организации гражданского общества (ОГО)** могут принимать участие в анализе, разработке, реализации и итоговой оценке политики безопасности.

На рис. 1 показана процедура, которой надлежит следовать, и основные контрольные вопросы для разработки нормативных документов по безопасности. Ее можно модифицировать

для облегчения разработки ПНБ и нормативных документов по безопасности для отдельных секторов.

## 2.1. Политика национальной безопасности

ДКВС предлагает следующее широкое определение ПНБ: «концептуальные рамки, в пределах которых дается описание методов, используемых в стране для обеспечения безопасности государства и его граждан»<sup>4</sup>. Подобный нормативный документ можно также обозначить такими терминами, как план, видение, стратегия, концепция или доктрина. ПНБ часто представляют в виде сводного документа, определяющего структуру сектора безопасности, необходимую для противостояния угрозам внешней и внутренней безопасности<sup>5</sup>. Поскольку ПНБ стремится охватить все компоненты национальной безопасности в целом, иерархически она часто сто-

### Рамка 1

### Разработка политики национальной безопасности<sup>6</sup>

1. Провести **анализ стратегической обстановки** и определить «национальную концепцию» для данной страны и ее народа путем проведения широких консультаций. Следует провести консультации и с ОГО на предмет обсуждения предполагаемых или реальных проблем безопасности – например, путем сбора письменных представлений или путем непосредственного участия в общественных собраниях.
2. Провести **анализ текущих и будущих угроз и возможностей** и ранжировать их по степени важности с точки зрения достижения указанных в «национальной концепции» целей.
3. **Определить и ранжировать имеющиеся возможности страны**, как в рамках секторов безопасности/правосудия, так и за их пределами, по противодействию угрозам безопасности и оказанию гражданам основных услуг в этой области. К этому пункту относится финансовая база реализации ПНБ, а также общие процедуры финансового управления в данной стране.
4. Провести **сравнительный анализ** на предмет сопоставления существующих у национальных институтов безопасности/правосудия возможностей по противодействию угрозам и предоставлению основных услуг и реальных потребностей в них. Следует, чтобы сравнительный анализ, по возможности, опирался на данные, полученные как из внутренних, так и из внешних по отношению к государственным институтам источников.
5. Создать **ранжированную по уровню приоритетности задач и обеспеченную бюджетным финансированием ПНБ**, способную обеспечить более высокий уровень безопасности и правосудия, необходимый для достижения более широких целей национального развития.



## Рамка 2

Содержание стратегии национальной безопасности Литвы<sup>9</sup>

Стратегия национальной безопасности Литвы – хороший пример того, сколь широким может быть набор проблем, на решение которых направлена ПНБ. В данном документе представлена «национальная концепция» развития государства, его национальные интересы и меры, необходимые для их обеспечения. Важно отметить, что ПНБ Литвы охватывает политическую, дипломатическую, оборонную, экономическую и другие сферы государственной политики. «К задачам обеспечения своей безопасности Литва относит сохранение суверенитета и территориальной целостности страны, внутренней безопасности и общественного порядка, основ демократии, экономической безопасности всех юридических лиц и населения, а также защиту своей окружающей среды». Стратегия национальной безопасности включает следующие разделы:

- **Исходные посылы политики безопасности:** этот раздел положительно оценивает текущую систему международной безопасности и утверждает, что большинство существующих традиционных и новых проблем носит преходящий характер. Какая-либо непосредственная военная угроза национальной безопасности Литвы отсутствует.
- **Интересы Литовской Республики в области безопасности:** последние подразделяются на жизненно важные и основные. Первые включают: государственный суверенитет, территориальную целостность и демократический конституционный порядок; соблюдение и защиту прав человека, гражданских прав и свобод; а также мир и процветание государства. К основным интересам относятся: сохранение стабильности в мире и в регионе, свободы и демократии в Центральной и Восточной Европе и в прибалтийских государствах; обеспечение альтернативных источников энергии и стратегических ресурсов; отсутствие опасных экологических факторов в регионе.
- **Проблемы, опасные факторы и угрозы:** под этим заголовком перечислены терроризм, организованная преступность, распространение вооружений, незаконная торговля наркотиками, незаконная миграция, эпидемии, а также зависимость Литвы как потребителя ресурсов и энергии от единственной страны-поставщика. К числу возможных угроз национальной безопасности относятся также экономические условия, включая благосостояние населения, а также неравномерное социальное и экономическое развитие и утрата независимости государства.
- **Политика Литовской Республики в области безопасности:** в этом разделе перечисляются все основные цели и задачи национальной безопасности; стратегические концепты и руководящие принципы по их реализации; обстоятельства, оправдывающие применение военной силы; важность внутренней стабильности и процветания государства.
- **Основные мероприятия и средства для реализации стратегии:** сюда относится интеграция в НАТО и ЕС, укрепление международного сотрудничества на двусторонней и многосторонней основе, участие в международных миротворческих операциях и управлении кризисными ситуациями, и т.д. Особое внимание уделяется важности укрепления внутренней, экономической и общественной безопасности, предупреждение преступности и борьба с ней, защита окружающей среды и культуры, а также укрепление разведки, контрразведки и защиты секретной информации.

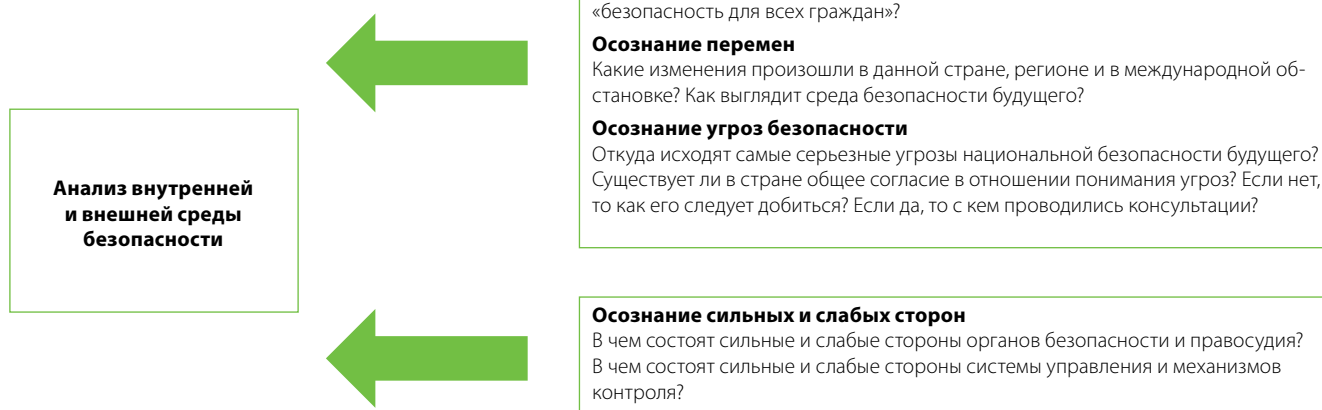
ит выше конкретных нормативных документов, касающихся отдельных секторов, ведомств или проблем (например, военной доктрины или системы охраны общественного порядка). Процедура разработки ПНБ показана в рамке 1.

ПНБ также отличаются от других нормативных документов по безопасности кругом решаемых ими проблем. До сих пор ПНБ обычно сосредоточивались на внешних угрозах безопасности, требующих реагирования на национальном уровне. В некоторых странах, например в США, эта ситуация сохраняется. В США ПНБ нацелены на решение проблем в широком диапазоне – от вопросов готовности вооруженных сил до ядерных стратегий, борьбы с терроризмом и ликвидации химического и биологического оружия<sup>7</sup>. Вместе с тем, ПНБ разных стран все в большей степени включают комплексную оценку обстановки в области безопасности как внутри страны, так и в международном масштабе (см. рис. 2). Например, Концепция национальной обороны **Болгарии** 1998 года исходит из предпосылки отсутствия непосредственной воен-

ной угрозы национальной безопасности страны. Вместо этого она нацелена на решение таких проблем, как борьба с организованной (транснациональной и трансграничной) преступностью, незаконным ввозом (наркотиков, оружия и людей), незаконной торговлей (главным образом – оружием в обход установленных ООН эмбарго), а также с терроризмом и ухудшением качества окружающей среды<sup>8</sup>.

Другую модель представляют собой ПНБ **Афганистана** и **Азербайджана**, которые четко разделяют проблемы внутренней и внешней безопасности. В Азербайджане к проблемам внешней безопасности относят территориальную целостность страны, интеграцию с европейскими и евроатлантическими структурами, укрепление обороноспособности и т.д. Проблемы внутренней безопасности включают укрепление демократии, обеспечение национальной и религиозной толерантности и информационную безопасность. В **Сьерра-Леоне**, которая относится к постконфликтным

**Рисунок 2: Определение потребностей внешней и внутренней безопасности<sup>10</sup>**



## Рамка 3

## Босния-Герцеговина и Литва: содержание «белых книг»

«Белая книга по обороне» **Боснии-Герцеговины**<sup>11</sup> делает особый упор на военную реформу и определяет основные угрозы среде безопасности страны (глобальной, региональной и внутренней). К следующим по значению проблемам относятся:

- **Оборонная политика Боснии-Герцеговины**, включая ее стратегические принципы, интеграцию в архитектуру евро-атлантической системы безопасности, приведение вооруженных сил к стандарту «Партнерства ради мира/НАТО» с обеспечением их оперативной совместимости, а также вклад в региональное сотрудничество в Юго-Западной Европе.
- **Система обороны Боснии-Герцеговины**, включая демократический контроль над вооруженными силами, гражданское командование, парламентский контроль, прозрачность планирования и бюджета оборонной деятельности, оперативную и административную систему подчинения и численность вооруженных сил.
- **Управление человеческими ресурсами и наращивание потенциала**, в том числе индивидуальное и групповое обучение, повышение квалификации, использование вооруженных сил, операции по поддержанию мира, оказание помощи и поддержки операциям гражданских властей, офицерский корпус, рядовой личный состав, резерв и системы управления персоналом.

Оборонная политика Литвы («Белая книга»)<sup>12</sup> характеризует общие изменения в среде безопасности страны, а также новую роль и новые задачи вооруженных сил. К остальным разделам документа относятся:

- **Основные направления оборонной политики Литвы**, в том числе укрепление евро-атлантической безопасности, прогнозирование стабильности, а также международное, многостороннее и двустороннее сотрудничество в области обороны.
- **Военная реформа**, в том числе переход от принципов территориальной к принципам коллективной обороны, новые задачи вооруженных сил Литвы и требования к ним, а также пересмотр структуры вооруженных сил.
- Управление личным составом и его обучение.

странам, ПНБ была принята в развитие процесса подготовки «Обзора сектора безопасности», который занял два года. «Обзор сектора безопасности» предлагает ряд рекомендаций, в том числе о необходимости большей координации всех компонентов сектора безопасности. Примечательно, что в качестве потенциального источника возобновления конфликта он скорее выделяет опасные факторы внутренней нестабильности, чем внешние угрозы.

## 2.2. Нормативные документы в области безопасности по отдельным секторам

Нормативные документы в области безопасности по отдельным секторам, такие как «белые книги по обороне» или стратегии обеспечения внутренней безопасности, отличаются от ПНБ, так как рассматривают проблемы национальной безопасности лишь под углом задач отдельных ведомств или под углом отдельных вопросов. Как правило, нормативный документ по конкретному сектору содержит более подробные указания о роли, организационной структуре и области ответственности того или иного ведомства, а также о методах обеспечения им конкретных потребностей в области безопасности. В то же время нормативные документы по отдельным секторам должны отражать общий контекст национальной политики в целом, тем самым обеспечивая согласованность и единство политики правительства и органов, связанных с вопросами безопасности. Следовательно, как и ПНБ, нормативные документы по отдельным секторам представляют собой важную платформу, отталкиваясь от которой можно приступить к систематическим и скоординированным мероприятиям РСБ.

Нормативный документ в области безопасности может быть оформлен как «белая книга» - термин, производный от неофициального названия парламентского документа, излагающего политику правительства (см. рамку 3). Это составляемый правительством документ, излагающий суть какой-либо злободневной политики и (или) мероприятия. Не являясь юридически обязывающим документом, «белая книга» может иногда рассматриваться как часть длительного процесса консультаций. Вместе с тем, «белая книга» все же обычно означает наличие у правительства ясного намерения принять новый закон. «Зеленая книга» - это, обычно, менее опреде-

ленный документ, который может просто предлагать какую-либо стратегию или формулировать тему для обсуждения или консультаций.

## 3 Почему гендерные аспекты важно учитывать при формировании политики национальной безопасности?

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

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>13</sup>.

Более подробную информацию см. в части «Гендер и РСБ»

В данном разделе приводится ряд причин, по которым учет гендера в ходе формирования политики национальной безопасности необходим, а также разъясняется значение гендера для укрепления местной инициативы и расширения участия общественности в этом процессе. По существу, учет гендерной концепции важен уже потому, что она способствует осознанию того факта, что население не является некой одно-

родной массой, но представляет широкий диапазон потребностей и интересов. Учитывая, что задача сектора безопасности состоит в защите всех групп данного населения, важность учета гендерной концепции при формировании политики национальной безопасности сомнению не подлежит. Такой учет помогает разрабатывать такие стратегии для субъектов сектора безопасности, которые направлены на удовлетворение широкого ряда потребностей, а не только потребностей наиболее заметных и привилегированных сообществ или демографических групп данного общества.

Институты и сотрудники сектора безопасности иногда сами могут быть источниками угрозы безопасности, особенно в отношении бесправных групп общества. Вместе с тем, насилие может быть заложено в законодательных и нормативных документах, составляющих правовую норму. Нормативные документы, игнорирующие гендерные различия, могут прямо или косвенно способствовать насилию на гендерной почве в отношении женщин, мужчин, юношей и девушек, закреплению гендерного неравенства и применению запретительных мер. Это уже само по себе требует применения комплексного подхода к разработке нормативных документов, который бы учитывал интересы всех групп данного населения.

### 3.1. Укрепление местной инициативы путем применения методов соучастия при формировании политики

Если мы хотим обеспечить легитимность политики национальной безопасности, укрепить ее поддержку на уровне местной инициативы и выработать в обществе консенсус по поводу приоритетов в области безопасности, то анализ, раз-

работку, реализацию, мониторинг или итоговую оценку данной политики необходимо проводить методом соучастия. Кроме того, метод соучастия способствует повышению уровня подотчетности, прозрачности и долговечности, что соответствует трем основным принципам РСБ. Одна из ключевых мер по реализации принципа соучастия при формировании политики в области безопасности – включение в процесс принятия решений не только мужчин, но и женщин (см. рамку 4). Равное участие мужчин и женщин в процессе формирования политики безопасности на национальном, местном и международном уровне соответствует положениям международных норм и документов, таких как Резолюция Совета безопасности ООН № 1325, и обеспечивает создание такой структуры государственного управления, которая в большей степени отражает состав общества.

#### Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Учет гендерных аспектов в процессе формирования политики национальной безопасности необходим для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- Пекинская декларация и платформа действий (1995 г.).
- Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности (2000 г.).

См. Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы

#### Рамка 4

#### Преимущества методов соучастия, применяемых при формировании политики безопасности в Южной Африке

Применяемые в Южной Африке процедуры трансформирования политики безопасности и институтов сил безопасности в процессе ликвидации наследия апартеида часто приводят в качестве удачного примера метода соучастия и использования местной инициативы при проведении РСБ. Например, в 1996-1998 гг. процедура пересмотра концепции обороны включала проведение общенациональных консультаций, что обеспечило участие религиозных лидеров и лидеров общин, активистов, представителей НПО и женских организаций. В рамках этой процедуры важную роль сыграли низовые женские организации, которые привлекли внимание к ключевым проблемам безопасности – таким, как влияние деятельности военных на состояние окружающей среды и сексуальные домогательства к женщинам. В ответ на эти выступления в Секретариате обороны были сформированы два новых подкомитета. В итоге метод соучастия, применявшийся при пересмотре концепции обороны, способствовал выработке общенационального консенсуса по вопросам обороны страны и обеспечил легитимность новых структур безопасности в глазах общественности<sup>16</sup>.

Консультации с женщинами-представителями гражданского общества и политических партий также способствовали учету гендерных аспектов при формировании политики в области безопасности и подчеркнули роль женщин не только как пользователей, но и как создателей системы безопасности. Этот факт, к примеру, отражают «Белая книга по разведке» 1994 года, «Белая книга по обороне Южно-Африканской Республики» 1996 года и «Белая книга по мерам защиты и безопасности» 1998 года.

Опыт Южной Африки показывает, что вовлечение женщин и представителей женских организаций в обсуждение вопросов, связанных с проблемами безопасности, может расширить объем задач, которые следует ставить при подготовке нормативных документов и деклараций в области безопасности.

К основным результатам этого процесса, каждый из которых оказал непосредственное влияние на принятие решений, относятся следующие<sup>17</sup>:

1. В попытке перестройки своего сектора безопасности Южная Африка вышла за рамки обычной реформы, обратившись к общественности за консультациями по поводу роли сектора безопасности и поставив безопасность человека и развитие общества во главе угла своей системы национальной безопасности.
2. Основную роль в формулировании концепции и формировании процесса, который сделал безопасность населения одной из приоритетных задач государства, сыграли женщины, представлявшие различные взгляды, ценности и расы.
3. Женщины, представлявшие весь политический спектр страны, мобилизовали свои усилия и добились 50%-го представительства в переговорах, завершившихся выборами 1994 года, по итогам которых женщины заняли 28% мест в парламенте. Женщины продолжают выступать за участие общественности в формировании политики и остаются сильнейшими поборниками обеспечения безопасности человека.
4. В секторе безопасности крепнет осознание того, что женщины:
  - a. Вносят важнейший вклад в планирование и реализацию программ.
  - b. Оказывают положительное влияние на сотрудников сил безопасности.
  - c. Являются важнейшими субъектами процесса укрепления мира и безопасности.
5. Преобразование сектора безопасности будет неполным без изменения ведомственной культуры. Один из ключевых индикаторов и компонентов успеха – преодоление дискриминации по гендерным признакам и расовой дискриминации.

Во многих странах женщины по-прежнему отстранены от участия в процессах принятия решений. Например, для восстановления и укрепления безопасности в **Либерии** потребовалась полная перестройка сил безопасности, в том числе новая формулировка ПНБ и нормативных документов в области безопасности по отдельным секторам. Хотя правительство Либерии установило 20%-ную квоту для женщин в рядах сил безопасности, в процессе формирования политики безопасности женщины участия не принимают. Не были организованы общенациональные консультации с женщинами, цель которых – обеспечить получение дифференцированной информации и предложений, например, по проблемам социальной и экономической незащищенности, а также повышение возможности принятия скоординированных мер в отношении получившего широкое распространение сексуального насилия<sup>14</sup>. Это идет вразрез с современными международными убеждениями, в соответствии с которыми устойчивое развитие страны возможно лишь в случае предоставления женщинам равных прав с мужчинами и в случае их участия в процессах принятия решений<sup>15</sup>.

Обеспечивая равноправие мужчин и женщин в процессе формирования политики безопасности, мы также признаем тот факт, что их потребности и приоритеты в области безопасности нередко различны. Стремясь предоставить всем гражданам равный доступ к этой услуге государства, мы должны предусмотреть разные подходы к обеспечению безопасности и правосудия для различных групп населения. Важно отметить, что, используя гендер в качестве руководящего принципа с целью расширения дискуссии об обеспечении безопасности и правосудия, следует иметь в виду не только различия в потребностях мужчин и женщин, но также и специфические потребности в области безопасности по признаку этнической, классовой, религиозной принадлежности и сексуальной ориентации.

Для обеспечения полноценного и равного участия мужчин и женщин можно предпринять целый ряд инициатив, в том числе:

- Широкие консультации с общинными организациями в городах и сельской местности, а также с лидерами общин, включая женщин и женские организации.
- Назначение женщин в ключевые (с точки зрения принятия решений по безопасности) органы на уровне министерств.
- Обеспечение получения мнений и предложений от женских организаций, женских межфракционных парламентских групп и представителей министерств по делам женщин в процессе формирования политики безопасности.

Организовав работу методом соучастия, мы с самого начала гарантируем установку на эффективное исполнение. На выходе, скорее всего, будет повышение оперативной эффективности, в том числе повышение способности сил безопасности реагировать на специфические потребности с точки зрения

безопасности и правосудия согласно положениям нормативных документов по безопасности. Как документ, такая политика, разработанная под руководством исполнительной власти и провозглашенная парламентом, является эффективным инструментом контроля над тем, как политическое руководство выполняет свои обещания.

Таким образом, применение метода соучастия с учетом гендерных аспектов в ходе формирования политики безопасности обеспечивает самым разным группам равный доступ не только к самой политике, но и к процессу ее разработки, реализации и проведения итоговой оценки. Это особенно важно в постконфликтных ситуациях, а также для ряда переходных стран, в которых здание сектора безопасности возводится с нуля после внезапного или постепенного его обрушения.

### 3.2. Комплексная политика безопасности, направленная на удовлетворение разных потребностей безопасности

Как указано в разделе 2, политика в области безопасности все в большей мере разрабатывается с прицелом как на внутренние, так и на внешние угрозы безопасности. В соответствии с задачей личной безопасности по удовлетворению потребностей безопасности отдельных людей и сообществ, комплексная политика безопасности принимает во внимание все разнообразие потребностей безопасности, характерных для мужчин, женщин, юношей и девушек, в том числе и в отношении внутренних угроз безопасности – таких, как насилие на гендерной почве (НГП).

См. часть «Гендер и РСБ»

Возможно, что НГП – одно из наиболее очевидных доказательств необходимости применения дифференцированного подхода к обеспечению безопасности и правосудия. Такого рода насилие совершается во всем мире в отношении не только женщин и девушек, но и в отношении мужчин и юношей. По статистике ЮНИФЕМ, одна из каждых трех женщин во всем мире подвергается НГП в той или иной форме – нападением, изнасилованию, продаже торговцами людьми или избиениям<sup>18</sup>. Центры по контролю и профилактике заболеваний утверждают, что в США 1,5 млн. женщин и более 800 тыс. мужчин ежегодно подвергаются изнасилованиям или физическим нападениям со стороны интимного партнера<sup>19</sup>. «Стратегия национальной безопасности» Ямайки признает, что бытовое насилие формирует общие тенденции преступности и насилия, поскольку разъедает социальную ткань общества и толкает подростков на применение насилия в качестве средства разрешения споров<sup>20</sup>. Финансовые последствия

#### Рамка 5

#### Насилие на гендерной почве, совершаемое силами безопасности Сьерра-Леоне<sup>22</sup>

В январе 2002 года было официально объявлено о прекращении вооруженного конфликта в Сьерра-Леоне, который продолжался в течение 10 лет. Во время конфликта вооруженные силы и полиция совершали акты сексуального насилия, а поскольку подавляющее число сотрудников обоих институтов – мужчины, это ограничивает возможности проведения реформ с учетом гендерных аспектов. Милитаризованная ведомственная культура, процветающая в секторе безопасности Сьерра-Леоне, может усугубить и узаконить НГП среди рядового состава вооруженных сил и полиции.

В качестве меры преодоления этой тенденции в программу обучения личного состава вооруженных сил были введены предметы по правам человека, преподавание которых обеспечила Международная группа по военным консультациям и обучению под руководством специалистов из Великобритании. Такая же программа осуществлялась и в полиции Сьерра-Леоне (в рамках Проекта стран Содружества наций по обеспечению защиты и безопасности общин). Обучение, внедрение кодексов профессионального поведения, применение дисциплинарных мер, разработка правил и официальных механизмов расследования жалоб по поводу НГП, а также повышение доли женщин в рядах сотрудников может способствовать искоренению НГП, совершаемого личным составом сил безопасности.



НГП также внушительны, поскольку непосредственно влияют на эффективность предоставления услуг безопасности и на другие сектора государства. По данным Министерства внутренних дел Соединенного Королевства, бытовое насилие лидирует среди причин заболеваний женщин в возрасте от 14 до 44 лет и обходится британской казне в 23 миллиарда фунтов стерлингов ежегодно<sup>21</sup>.

Нередко гендерные проблемы, особенно НГП, связывают исключительно с женщинами и девушками. Однако такие проблемы в равной степени касаются также мужчин и юношей, поэтому комплексный подход к формированию политики безопасности должен обеспечить удовлетворение и их специфических потребностей безопасности. Например, сексуальное насилие в отношении мужчин, совершаемое в вооруженных силах и в тюрьмах, обычно старательно замалчивается, но эта проблема также требует внимания. По данным исследования, проведенного в тюрьмах четырех штатов США, один из примерно каждых пяти мужчин-заключенных сообщал о совершенном с ним под давлением или с применением силы половом акте во время заключения<sup>23</sup>. НГП в отношении мужчин и юношей также имеет место во время конфликтов, когда они подвергаются сексуальному насилию, убийствам по половому признаку, а также насильственному призыву на службу. Несмотря на распространенность таких преступлений, в постконфликтных странах программы восстановления практически не проводят мероприятия по поводу НГП в отношении мужчин и юношей<sup>24</sup>.

Учитывая большую распространенность и серьезные социальные и финансовые последствия НГП, на этой проблеме следует уделить внимание в политике национальной безопасности – как в ПНБ, так и в нормативных документах в области безопасности по секторам или по отдельным вопросам.

### 3.3. Борьба с проявлениями дискриминации в нормативных документах по безопасности и в институтах сектора безопасности

Снижение уровня дискриминации среди персонала сектора безопасности, осуществляемой по признаку религии, пола, расы, сексуальной ориентации или по иным недостойным причинам может способствовать повышению уровня доверия, легитимности и качества услуг в области безопасности и правосудия. Как стратегический документ, нормативный документ в области безопасности обязывает правительство решать проблемы безопасности и правосудия как в обществе, так и в рядах самих сил безопасности. Как таковой, нормативный документ в области безопасности может установить правила против проявлений дискриминации в рядах самих институтов сектора безопасности. Разработка нормативных документов в области безопасности с учетом гендерных аспектов помогает устранить из текста последних формулировки, предполагающие дискриминацию. Дополнительное включение в такой документ специальных заявлений о противодействии дискриминации способствует его положительному влиянию на структуры и личный состав вооруженных сил, полиции, разведслужб и других институтов сектора безопасности.

## 4 Способы интеграции гендера в нормативные документы в области безопасности

Данный раздел содержит примеры и предложения по интеграции гендерных аспектов в процесс разработки нормативных документов в области безопасности. Поскольку этот процесс в каждой конкретной ситуации будет неизбежно иным, то проблемы и возможности внедрения гендерных аспектов в каждой отдельной стране будут разными. Приводимые ниже предложения следует адаптировать к местным условиям. Обсуждение методов разработки нормативных документов в области безопасности в конкретных ситуациях приводится в разделе 5. Настоящий раздел разбит на части, посвященные различным институтам, занятым разработкой нормативных документов в области безопасности. Это национальные правительства (включая органы координации деятельности сил безопасности и комитеты, отвечающие за разработку нормативных документов), парламент, местные администрации и ОГО. Во всех частях данного раздела упоминаются также две проблемы, решать которые следует на уровне всех указанных институтов. Это гендерное обучение, и мониторинг и итоговая оценка.

Как отмечалось выше, разработка нового или пересмотр существующего нормативного документа в области национальной безопасности требует участия широкого ряда субъектов, в том числе органов, ответственных за обеспечение внутренней и внешней безопасности страны. Следовательно, подготовка эффективного нормативного документа по безопасности требует значительной затраты ресурсов, как людских, так и финансовых. По этой причине пересмотр нормативных документов в области национальной безопасности, их обсуждение и широкие консультации по их поводу нельзя проводить часто. Следовательно, чрезвычайно важно, чтобы вся подготовительная работа, необходимая для интеграции гендерных аспектов, была проделана до того, как возникнет возможность приступить к разработке новых нормативных документов.

### 4.1. Национальное правительство

Разработка или усовершенствование нормативного документа в области безопасности может начаться лишь при наличии политической заинтересованности у исполнительной власти. Например, руководить реализацией обновленной политики в области обороны страны будет министр обороны. Следовательно, для обеспечения эффективного учета гендерных аспектов высшие эшелоны исполнительной власти и старшие сотрудники министерств должны быть заинтересованы в разработке нормативных документов, учитывающих все интересы и направленных на решение гендерных проблем.

В случае с ПНБ Канады<sup>25</sup> разработку нормативных документов крепко держал в руках Аппарат Тайного совета. Премьер-министр решил, что процесс формулирования политики не должен носить межведомственный характер, поскольку, как считалось, это может замедлить процесс разработки. В результате от этого процесса был отстранен ряд субъектов как внутри правительств, так и вне его, включая лиц, обладающих опытом и знаниями в области гендерных проблем. Хотя внедрение различных концепций безопасности действительно занимает много времени, эта процедура необходима, если мы хотим получить прочный, отвечающий реальным по-

требностям нормативный документ. При ограничении числа участников формирования политики снижается прозрачность этого процесса, возможности демократического контроля над ним, а также число исходных точек для внедрения гендерных аспектов.

В распоряжении сотрудников министерств, депутатов парламента и членов ОГО есть ряд мер, которые можно предпринять для усиления возможности учета гендера и для создания соответствующей заинтересованности у высших руководителей и сотрудников правительства, занятых формированием политики. К ним относятся:

- Повышение осведомленности главы государства, министров, старших должностных лиц министерств и ключевых сотрудников институтов сектора безопасности о международных и национальных обязательствах государства по соблюдению гендерного равенства и прав человека.
- Организация информационных совещаний по гендерным вопросам и докладов для высшего руководства по вопросам политики, повышения качества работы и оперативной эффективности служб в случае применения гендерного подхода при формировании политики.
- Составление текстов докладов по вопросам безопасности для высших должностных лиц с надлежащим освещением гендерных вопросов.
- Подготовка справочных материалов для высшего руководства, показывающих возможные точки включения гендерных аспектов в нормативные документы в области безопасности к выгоде для последних в плане их усиления.
- Лоббирование назначения квалифицированных сотрудников-женщин на руководящие посты и включения в техническое задание требования о понимании сотрудниками значения гендерного равенства и наличии заинтересованности в его обеспечении<sup>26</sup>.
- Организация программ наставничества для старших должностных лиц, в ходе которых эксперты по гендерным вопросам повысят уровень их знаний в этой области.

## Органы координации сектора безопасности

Советы национальной безопасности (СНБ) обеспечивают координацию действий и интеграцию широкого ряда вопросов политики безопасности, законодательства, структуры и контроля. СНБ или аналогичный орган может координировать или реализовывать политику, проводить анализ, предоставлять консультации или распределять ресурсы для устранения угроз безопасности. Следовательно, эти координирующие органы представляют собой важнейшую, хотя и не всегда легко доступную исходную точку приложения усилий, направленных на включение гендерных аспектов в повестку дня и на обеспечение участия женщин в процессе принятия решений в области безопасности.

СНБ **Сьерра-Леоне**, Секретариат Кабинета министров **Соединенного Королевства** или Консультативный совет по национальной безопасности **Канады** наделены различными полномочиями, однако перед каждым из них стоит задача централизации усилий высшего состава правительства в области формирования политики национальной безопасности<sup>27</sup>. Вместе с тем, в странах молодой демократии и в постконфликтных странах правительство может не быть в достаточной степени готовым к руководству решением проблем национальной безопасности и к координации мер реагирования на них. Кроме того, эти органы иногда попадают под влияние вооруженных сил и не соблюдают баланса интересов между вооруженными силами и гражданским обществом. Хотя СНБ и аналогичные органы в различных странах име-

ют самый разный состав и полномочия, они редко включают женщин или занимаются решением гендерных проблем.

- В **Непале** в 2004 году СНБ состоял исключительно из военных и представителей Министерства обороны и канцелярии премьер-министра, причем женщин там не было вообще (поскольку ни в полиции Непала, ни в ключевых министерствах непальского правительства женщины высоких постов не занимали).
- СНБ **Пакистана** имеет аналогичный ограниченный состав, потому что в этой стране национальная безопасность рассматривается в узко определенных рамках: суверенитет и целостность страны, оборона и безопасность государства, а также управление кризисными ситуациями<sup>28</sup>. СНБ **США** также имеет ограниченный состав: официально в этот орган входит президент, вице-президент, госсекретарь и министр обороны, а его заседания регулярно посещают члены объединенного комитета начальников штабов, директор Центрального разведывательного управления и советник президента по национальной безопасности. Гендерный баланс в СНБ Пакистана и США неудовлетворителен, а проблемы, связанные с обеспечением безопасности мужчин и женщин, обычно не различаются и не принимаются во внимание. Одна из причин состоит в том, что эти органы в первую очередь решают проблемы макро-политического характера безотносительно отдельных групп общества.

Как указано в разделе 3.1, повышение участия женщин в процессе принятия решений в области безопасности и включение гендерных аспектов в этот процесс дает целый ряд преимуществ. Например, консультации с представителями межфракционной женской группы парламента вероятнее всего приведут к расширению дискуссии внутри СНБ относительно правильности действующего ранжирования проблем безопасности по степени важности. Учет гендерных аспектов может положить начало плодотворной дискуссии о принятых подходах к проблеме безопасности и о приоритетах в области безопасности, а также об эффективных методах обеспечения безопасности и правосудия.

Ниже перечислены меры, которые можно принять для интеграции гендерных аспектов и повышения участия женщин в составе органов, координирующих деятельность в области безопасности.

- Назначение женских представителей в состав СНБ в приоритетном порядке.
- Включение в процесс представителей министерств, работающих по проблемам гендера и проблемам женщин, представителей других правительственных органов, связанных с гендером, или членов женских межфракционных парламентских групп (или проведение консультаций с ними).
- Повышение уровня понимания гендерных проблем членами СНБ посредством обучения, информационных сообщений, программ наставничества и других мер. См. раздел 4.5 о гендерном обучении.
- Учреждение механизмов, обеспечивающих проведение консультаций с внешними экспертами по гендерным вопросам и с представителями женских организаций.

Одно из препятствий на пути роста назначений женщин в состав СНБ состоит в том, что в большинстве стран женщин по-прежнему не допускают до высоких политических должностей, в результате чего лишь немногие женщины оказываются на постах, предусматривающих вхождение в состав таких советов. Например, в 2005 году в 183 странах, вошедших в выборку, было лишь 12 женщин, руководивших министерствами обороны и министерствами по делам ветеранов (6,6% от

общего числа таких должностей), а также 29 (15,8%) женщин-министров юстиции<sup>29</sup>. Следовательно, также необходимо принимать меры для повышения числа женщин на высоких политических должностях. К таким мерам относятся учреждение стипендий для женщин, обучающихся по соответствующим программам в университетах, повышение компетентности женщин-депутатов парламентов, а также квотирование должностей в политических партиях. Включение женщин в состав органов, координирующих вопросы безопасности, во все не означает автоматического повышения внимания к гендерным аспектам, однако усиленное таким образом разнообразие мнений и опыта среди членов СНБ позволит ему учитывать гораздо больший круг возможных решений.

### Комитеты по разработке политики в области безопасности

В случае перехода к широкому учету гендера нормативными документами в области безопасности следует, чтобы специальные органы, ответственные за составление таких документов умели понимать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек, а также осознавать последствия предлагаемой политики в области безопасности с точки зрения удовлетворения этих потребностей. Органами по разработке нормативных документов в области безопасности могут быть постоянные или специальные комитеты. Документ может разрабатывать группа лиц из одного министерства (например, документ, касающийся правоохранительной деятельности) или из нескольких министерств (например, ПНБ).

Члены таких комитетов должны обладать необходимой технической квалификацией для того, чтобы иметь возможность подготовить комплексные, точные и лишенные двусмысленностей нормативные документы. Основными критериями для подбора членов таких комитетов должны быть следующие:

- Технические навыки и знания – в том числе в области интеграции гендерных аспектов.
- Отношение к ведомствам, ответственным за реализацию данного нормативного документа и за принятие решений – возможно, в том числе, сюда можно отнести и представителя министерства по гендерным вопросам.
- Приверженность демократическим реформам – в том числе поддержка концепции гендерного равенства<sup>30</sup>.

Организации, занятые контрольной деятельностью, такие, как парламент и ОГО, могут сыграть важную роль в поддерж-

ке включения в состав комитетов по составлению нормативных документов специалистов по гендерной проблематике или в поддержке требования об обязательном прохождении членами комитета обучения, содержащего и компоненты по гендерной тематике.

Для того, чтобы обеспечить учет гендерных аспектов политикой в области безопасности, следует, чтобы разрабатывающие ее комитет открыто называл интеграцию гендера в качестве одного из своих приоритетов, а также использовал язык, корректный с точки зрения концепции гендерного равенства.

### Открытое определение подлежащих решению гендерных проблем

В зависимости от типа разрабатываемого нормативного документа в области безопасности, следует выделять следующие подлежащие учету гендерные аспекты (см. рамку 6):

- Важность обеспечения равенства между мужчинами и женщинами, а также между общественными, религиозными и этническими группами как одного из факторов национальной безопасности.
- Подтверждение равного права всех мужчин и женщин на службу в институтах сектора безопасности.
- НГП в отношении мужчин, женщин, девушек и юношей как одна из основных внутренних угроз безопасности; методы предупреждения случаев НГП, реагирования на них, и назначения наказаний с выделением надлежащих людских и финансовых ресурсов.
- Искоренение дискриминации внутри институтов сектора безопасности или фактов оказания услуг безопасности на основе половой, расовой, религиозной принадлежности, сексуальной ориентации или на любой иной ненадлежащей основе.
- Ведомственные коды профессионального поведения, включая специальные положения в отношении дискриминации, сексуальных домогательств и иных форм НГП.
- Установление механизмов, обеспечивающих участие гражданского общества в мерах контроля над реализацией политики в области безопасности, над ходом РСБ и над институтами сектора безопасности.

В различных нормативных документах в области безопасности в разных странах уже был применен описанный выше подход. «Белая книга по обороне» Сьерра-Леоне заявляет, что «Министерство обороны вместе с Вооруженными силами Республики Сьерра-Леоне привержены концепции набора на службу и удержания на службе высококлассных специ-

## Рамка 6

### Учет гендерных аспектов в нормативных документах по безопасности Южно-Африканской Республики

«Белые книги» ЮАР по разведке, национальной обороне, мерам защиты и безопасности используют корректный с точки зрения гендерной концепции язык и предусматривают меры, направленные против НГП и дискриминации, а также в поддержку равного участия мужчин и женщин в деятельности институтов сектора безопасности.

«Белая книга по разведке» (1994 г.):

*При формировании национальной службы разведки необходимо стремиться, чтобы ее кадровый состав отражал гендерный и расовый состав общества, принимая также во внимание объективный критерий профессиональных качеств. С этой целью надлежит реализовать программу позитивной дискриминации для ликвидации дисбаланса<sup>35</sup>.*

«Белая книга по национальной обороне» Южно-Африканской Республики (1996 г.):

*В целях обеспечения легитимности вооруженных сил Министерство обороны выражает приверженность идее преодоления наследия расовой и гендерной дискриминации. Оно обеспечит, чтобы состав Национальных сил обороны Южной Африки и, в частности, их командования широко отражал состав населения Южной Африки.*

*Министерство обороны признает право женщин служить во всех званиях и на всех должностях, включая строевые<sup>36</sup>.*

«Белая книга по мерам защиты и безопасности» (1998 г.):

*Этот документ специально упоминает о необходимости расследования преступлений на сексуальной почве, изнасилований или бытового насилия «с особым достоинством, сочувствием и осторожностью». Он также призывает применять стратегии предупреждения преступности в отношении тех групп, которые находятся в зоне особого риска стать либо жертвами преступлений, либо преступниками, в том числе в отношении «сообществ бедноты, молодежи, женщин, детей и инвалидов»<sup>37</sup>.*



алистов независимо от их племенной, региональной, гендерной, религиозной принадлежности...»<sup>31</sup>. Стратегии национальной безопасности Румынии и Украины включают положения о борьбе с торговлей людьми. В стратегии **Украины** это положение идет под заголовком «Обеспечение благоприятных внешних условий для развития и безопасности государства»<sup>32</sup>. В **Румынии** «стратегия подтверждает необходимость реализации некоторых мер для стимулирования солидарности нации и гражданской ответственности, подтверждает интерес к обеспечению равенства прав занятости мужчин и женщин, равного доступа к образованию, обучению и социальной защите»<sup>33</sup>.

**Использование языка, корректного с точки зрения гендерной концепции**

Во избежание дискриминации или исключения представителей другого пола, в тексте нормативных документов в области безопасности также важно использовать гендерно нейтральный и гендерно конкретный язык. Использование слов мужского рода, таких, как «он» или окончание «-мен», «-ый» и т.д., автоматически исключает женщин. Многие нормативные документы в области безопасности – от «Белой книги по обороне» **Сьерра-Леоне** до «Белой книги по обороне» **Ирландии** – признают этот факт, что проявляется, например, в употреблении такого выражения, как «военнослужащие мужчины и женщины». В других ПНБ, как, например, в **России** и **США**, различий между мужчинами и женщинами не придерживаются. Хотя использование гендерно нейтрального языка (например, «люди» вместо «мужчины и женщины») целесообразно во многих случаях, это может ограничить признание гендерных различий и тем самым оставить в силе предположение, что для всех групп общества характерны одни и те же потребности безопасности.

**4.2. Парламент**

Исполнительная власть предлагает нормативные документы в области безопасности, а парламент их обычно принимает, вносит поправки или отвергает. Парламент контролирует бюджет и может также осуществлять мониторинг и итоговую оценку его выполнения (см. рамку 7). Хотя функции пар-

ламента в разных странах различны, ожидается, что в плане формирования политики в них должны входить две задачи: мониторинг деятельности исполнительной власти и отстаивание интересов граждан. Это означает, что парламент может играть ключевую роль в обеспечении, чтобы данный нормативный документ отвечал конкретным потребностям мужчин, женщин, юношей и девушек. В том числе он может это делать посредством организации процесса формирования политики методом соучастия, а также добившись равного представительства мужчин и женщин, включая лиц из числа различных общественных, этнических или религиозных групп.

**См. «Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности»**

Похоже, что в нарождающихся или новых демократиях, а также в постконфликтных странах ни теория, ни практика демократического и финансового контроля пока как следует не прижились. Одно из последствий этой ситуации – отсутствие координации и обмена информацией между гражданскими и военными властями, а также нежелание правительства и парламента допустить контроль со стороны гражданского общества. В результате уровень подотчетности и прозрачности действий властей, а также участия гражданского общества в формировании мер реагирования на проблемы национальной безопасности сильно ограничен. Вместе с тем, даже если парламентам в странах нарождающейся демократии не достаёт существенных полномочий по принятию решений, потенциально они представляют собой важную трибуну в борьбе за прозрачность действий власти и могут в значительной степени способствовать повышению подотчетности исполнительной власти и проведению проверок ее деятельности.

Аналогично, в политических системах, где строгая партийная дисциплина определяет все действия законодательного органа и его комитетов, на практике контрольная функция парламента может быть серьезно ограничена. В **Канаде** парламент критикуют за то, что он просто штампует политические решения, принимаемые централизованно премьер-министром и политическими, а также старшими советниками кабинета. Комитеты законодательного собрания не обе-

<b>Рамка 7</b>	<b>Роль парламента в процессе формирования и реализации политики безопасности<sup>39</sup></b>
<p><b>Разработка</b> На этом этапе роль парламента ограничена, так как разработка политики безопасности – задача правительства и его компетентных министерств.</p> <p><b>Принятие решений</b> Когда нормативный документ в области безопасности поступает в парламент, прямая ответственность за него ложится на парламентариев. Парламент может одобрить предлагаемые правительством новую политику и законы, отвергнуть их или предложить свои изменения. Парламенту также принадлежат особые рычаги регулирования в отношении распределения средств бюджета, которые он может использовать в ходе основных этапов типичного бюджетного цикла: подготовка бюджета, утверждение бюджета, исполнение или расходы бюджета и аудит или проверка. См. раздел 4.6, «Анализ, мониторинг и итоговая оценка».</p> <p>Следует, чтобы сроки процесса принятия решений позволяли проводить дальнейшие общественные консультации с репрезентативным срезом населения. Это повысит вероятность общественной поддержки данного нормативного документа в области безопасности и обеспечит, чтобы он отвечал потребностям населения.</p> <p><b>Реализация</b> На этапе реализации политики безопасности парламент обязан тщательно изучать действия правительства, в том числе посредством непрерывного анализа выполнения бюджета. С политикой безопасности связаны серьезные финансовые последствия, то есть, по существу, речь в данном случае идет о расходовании денег налогоплательщиков.</p> <p><b>Оценка и выводы на будущее</b> Парламент участвует в ревизии не только цифр, но и хода реализации политики безопасности. Отчеты соответствующих правительственных ведомств о ходе выполнения необходимы для того, чтобы можно было осуществлять контроль над процессом и получать информацию относительно достижения целей, установленных в нормативном документе в области безопасности.</p>	

## Рамка 8

Учет гендера в процессе формирования политики безопасности: роль женщин в партии АНК (ЮАР)<sup>42</sup>

Переход Южной Африки к демократии – хороший пример того, как благоприятные политические условия, создание женской лиги в рядах политической партии и пропаганда гендерной концепции по всему политическому спектру страны могут повлиять на формирование политики национальной безопасности.

Политический плацдарм для решения гендерных проблем создали женщины-активисты гражданского общества и члены политических партий. Например, когда возникли опасения, что женщин оттесняют на обочину политической жизни, в 1990 году Женская лига Африканского национального конгресса (АНК) была реформирована и обратилась с призывом о назначении женщин на руководящие должности и о включении концепции гендерного равенства в политическую платформу и нормативные документы АНК. Примером их правозащитной деятельности может служить публикация АНК 1992 года «Ready to Govern» (К управлению готовы). Этот документ предложил объединить четыре связанных между собой принципа: демократию и гражданскую власть; личную безопасность человека; антимилитаризм и гендерное равенство. Делая упор на последнем, этот манифест указал цели борьбы против сексизма, а также на необходимость создания специальных ведомств по контролю над реализацией политики равных возможностей. Что касается институтов сектора безопасности, то, упоминая о них, манифест подтверждает, что они обязаны уважать идеалы демократии, борьбы с расизмом и сексизмом, а их кадровый состав должен отражать национальный и гендерный состав населения Южной Африки. Кроме того, манифест подтверждает, что «дискриминация на гендерной почве либо препятствует участию женщин в работе всех социально-экономических и политических институтов, либо придает ему второстепенное значение»<sup>43</sup>.

Заслугой женщин-членов АНК и активисток гражданского общества стало также то, что они подчеркнули значение личной безопасности человека, переведя направленность дискуссии от темы «государственной безопасности» на более широкое понятие безопасности, нацеленной на удовлетворение потребностей человека. Эта идея отражена в документе «К управлению готовы», в котором прямо провозглашается приверженность системе безопасности человека и содержится призыв к демилитаризации сектора безопасности и построения его с учетом политического, экономического, социального и экологического измерений.

спечивали эффективного контроля над политикой в области национальной обороны и безопасности; кроме того, звучали обвинения в том, что канадский парламент не проводит обстоятельного анализа политики страны в области национальной обороны<sup>38</sup>.

#### Процессы формирования политики методом соучастия

Участие парламента в политике в области безопасности крайне важно для обеспечения ее прозрачности и подотчетности населению. Это достигается путем проведения открытых дискуссий, консультаций и обеспечения наличия в открытом доступе информации о политике государства в области безопасности.

Консультации по ПНБ (и другим нормативным документам в области безопасности) с соответствующими парламентскими комитетами наиболее продуктивны в том случае, если проводятся на раннем этапе составления документа, когда еще возможно внести в него изменения и подкорректировать направления политики. Не следует допускать ситуации, когда парламентариям и парламентским комитетам просто представляют готовый документ, который они могут либо принять, либо отвергнуть.

Следует, чтобы парламенты, включая комитеты по делам обороны и безопасности, были среди инициаторов процедуры, в рамках которой нормативные документы в области безопасности проходят через надлежащий этап общественного обсуждения. Хотя такие процедуры не требуют значительных финансовых затрат, для их осуществления необходима воля, которых в постконфликтной или развивающейся стране может и не быть. Следовательно, может быть необходимой помощь стран-доноров – например, для покрытия расходов на проведение семинаров в сельской местности. Страны-доноры также могли бы финансировать проведение консультаций, предназначенных специально для повышения участия женщин и других групп, мнение которых часто не учитывается при разработке нормативных документов по безопасности<sup>40</sup>.

К механизмам, обеспечивающим участие женщин, относятся:

- Структурированные консультации с репрезентативным сегментом ОГО, в том числе с городскими и сельскими женскими организациями (см. рамку 10).

- Сопровождение в здании муниципальных советов с прямыми дискуссиями между политическими лидерами и общественностью.
- Парламентские слушания и открытые дебаты.
- При необходимости – отдельные встречи на местном уровне с маргинализированными группами, которые не могут участвовать в тех же общественных собраниях, что и представители большинства населения.

Для того, чтобы обеспечить широкое и представительное участие населения, следует принять ряд конкретных мер по включению в этот процесс ряда организаций, к которым относятся:

- Общинные организации женщин в городах и в сельской местности.
- Профсоюзы.
- Религиозные организации.
- Лидеры и активисты общин.
- Молодежные организации.
- Объединения коренного населения, этнических и других меньшинств.
- Объединения лиц с ограниченными возможностями.
- Группы защиты прав детей.
- Ученые и исследователи.
- Объединения мигрантов.
- Эксперты по гендерным вопросам.
- Международные организации.
- Организации за социальную справедливость и организации социального обслуживания.

#### Равное представительство мужчин и женщин

Парламентарии регулярно и непосредственно встречаются с населением – практически, чаще, чем представители исполнительной власти, что позволяет им знать проблемы безопасности населения. Однако, если посмотреть на этот вопрос с точки зрения концепции равного представительства, соотношение между числом женщин и мужчин среди депутатов парламентов мира указывает на явное неравенство. В 2006 году мужчины составляли 83,1% парламентариев мира<sup>41</sup>. Кроме того, женщины редко входят в состав парламентских комитетов по делам обороны и безопасности. Следовательно, для обеспечения участия женщин-парламентариев в формировании политики безопасности, могут быть целесообразными следующие меры:

- Увеличение числа женщин в составе комитетов по делам

обороны и безопасности, в том числе на посту председателей таких комитетов.

- Поощрение межпартийных собраний женщин для обсуждения проблем безопасности и разработки общих политических платформ и стратегий, подлежащих обсуждению в рамках более широких политических дискуссий.
- Поддержка организации женских межфракционных групп и коалиций в парламенте и в рамках политических партий (см. рамку 8).
- Обеспечение установления общенациональных или партийных квот для минимального состава мужчин и женщин.

Помимо обеспечения равного представительства важно развивать осведомленность и понимание гендерных проблем со стороны парламентариев, особенно депутатов обоего пола – членов парламентских комитетов по делам обороны и безопасности.

### 4.3. Местная администрация

Для обеспечения полноценной реализации национальной политики в области безопасности необходимо проявление инициативы на местном уровне. Кроме того, местные комитеты безопасности могли бы вносить важный вклад в разработку нормативных документов национального уровня, обеспечивая, чтобы они отражали реальные факторы и приоритеты в области безопасности, существующие на местном уровне. Как показывает опыт, анализ проблем и стратегии безопасности, выполненные на местном уровне, крайне важны в качестве гарантии, что проблемы общинного уровня будут в надлежащей мере учтены нормативными документами национального уровня. Такие инициативы могут стать ключевыми исходными точками для внедрения гендерных аспектов в процесс реализации политики безопасности.

К примерам инициатив, которые могут предпринять муниципальные администрации, местные институты сектора безопасности или гражданское общество, можно отнести следующие:

- Поведение ревизии системы безопасности/защиты.
- Принятие гражданских/общинных планов обеспечения безопасности.
- Учреждение комитетов или советов по безопасности/защите.
- Форумы представителей полиции и местной общины.

### Форумы представителей полиции и местной общины, ревизия планов по обеспечению безопасности и защиты

В Южной Африке местное правительство и Управление полицейских сил Южной Африки участвуют в работе форумов представителей полиции и местной общины (ФПО) и сотрудничают с ними в деле установления совместных приоритетов и задач в области профилактики преступности. ФПО привлекают ОГО к формулированию приоритетов для деятельности местных органов охраны порядка и инициатив по предупреждению преступности. Деятельность ФПО строится на основе общинных планов безопасности, которые определяют: программы, проекты или мероприятия, которые надлежит реализовать ФПО; источники финансирования указанных проектов ФПО; соответствие проектов задачам ФПО. В свою очередь, план безопасности общины основывается на результатах ревизии системы защиты общины, которая способствует:

- Концентрации внимания на самых серьезных проблемах в ситуации дефицита ресурсов.
- Получению фактического материала, который можно использовать в дискуссиях по определению наиболее серьезных проблем.
- Координации деятельности различных организаций во избежание ненужного дублирования.

Ревизия системы защиты общины проводится в пять этапов с целью определить:

1. **Проблемы преступности в общине:** например, бытовое насилие.
2. **Направления деятельности отдельных организаций:** У некоторых организаций уже могут существовать проекты в области предупреждения преступности и, следовательно, могут проводиться мероприятия по профилактике бытового насилия и оказанию помощи тем, кто страдает от него прямо или косвенно.
3. **Физические и социальные характеристики района:** Понять причины существования преступности в данном районе можно, лишь изучив его физические и социальные характеристики. Например, преступления совершают чаще всего молодые люди; женщины более уязвимы с точки зрения бытового насилия и сексуальных нападений; молодые мужчины чаще рискуют стать жертвами других преступлений с применением насилия; опять же, преступления чаще всего совершают молодые мужчины.
4. **Самые серьезные проблемы.**
5. **Подробные характеристики самых серьезных проблем**<sup>44</sup>.

#### Рамка 9

#### Местные комитеты безопасности и механизмы раннего предупреждения в Сьерра-Леоне<sup>46</sup>

В Сьерра-Леоне Управление национальной безопасности (УНБ) учредило комитеты безопасности провинций и районов в качестве консультационных форумов местного уровня для анализа угроз безопасности на всей территории страны и реагирования на них. Они также призваны обеспечить, чтобы политика в области безопасности отражала реальные потребности в безопасности; кроме того, они должны собирать информацию и предложения на уровне общин. Децентрализованные комитеты безопасности, расположенные во внутренних районах страны, могут выполнять функции системы раннего предупреждения правительства, поскольку они подотчетны непосредственно УНБ.

Пока что численность женщин или представителей женских организаций в составе этих органов ограничена, но и это способствует повышению возможностей сбора информации в рамках системы раннего предупреждения. Такой «восходящий принцип» организации системы можно усилить, введя в УНБ должность консультанта по гендерным вопросам, который сможет анализировать и систематизировать данные, полученные от комитетов безопасности провинций и районов, а также формулировать соответствующие вопросы, например:

1. В достаточной ли степени институты сектора безопасности реагируют на потребности мужчин, женщин, юношей и девушек?
  - a. Могут ли мужчины и женщины свободно покидать свои дома или передвигаться за пределами своего района?
  - b. Уязвимы ли мужчины, женщины, девушки и юноши с точки зрения преступлений, как торговля людьми и сексуальная эксплуатация?
  - c. Какие услуги доступны для женщин и мужчин, страдающих от бытового насилия?
2. Какие типы НГП совершаются, и каков уровень этих преступлений? Какова динамика уровня НГП?
3. Достаточно ли у общины ресурсов для реагирования на различные реально существующие угрозы безопасности мужчин, женщин и различных социальных групп?

**Рамка 10** Политика национальной безопасности Ямайки: учет интересов всех слоев общества<sup>50</sup>

В середине 2007 года правительство Ямайки приняло комплексный нормативный документ в области национальной безопасности – «За безопасную и процветающую нацию». Этот документ был составлен на основе «Зеленой книги по стратегии национальной безопасности» (впервые рассмотренной парламентом в январе 2006 года) и последовавшей за ней «Белой книги по стратегии национальной безопасности». «Белая книга» составлялась по итогам ряда консультаций с общинами Ямайки и заинтересованными лицами, включая ОГО. Эта ПНБ соответствует целостным и комплексным задачам политики безопасности, предусмотренной текущей идеологией и инициативами РСБ, и является результатом сотрудничества между правительством Ямайки и советниками из Канады, Соединенного Королевства и США.

Вначале правительство Ямайки планировало пересмотр концепции обороны. Однако вскоре выяснилось, что необходим более широкий подход для учета существующего набора потенциальных угроз национальной безопасности, в том числе организованной преступности, группового насилия, социально-экономических проблем и экологического бедствия. Государство инициировало проведение широких консультаций с участием всех потенциально имеющих отношение к данным вопросам ветвей власти, государственных ведомств и ОГО, в том числе женских групп.

Итогом этой работы стала политика национальной безопасности, затрагивающая все основные институты сектора безопасности и правосудия, включая вооруженные силы, полицию, министерство юстиции и негосударственных заинтересованных лиц. Она объединяет важнейшие нормативные документы в области безопасности, задачи и зоны ответственности в общий генеральный план реализации «Концепции будущего» Ямайки. ПНБ предусматривает совокупное использование политических, экономических, социальных, информационных инструментов и инструментов системы безопасности для повышения уровня безопасности и правосудия. Этот документ разъясняет, в рамках какой институциональной структуры вооруженные силы и гражданские институты государства будут координировать свою деятельность с целью создания единой, взаимосвязанной системы безопасности, призванной на защиту национальных интересов. Кроме того, он определяет дополнительные роли и зоны ответственности государственного и частного секторов, а также ОГО.

В разделе «Последствия насилия для общин» ПНБ призывает обратить пристальное внимание на отрицательные последствия, которые насилие несет отдельным людям, общинам и всему обществу в целом. В нем отмечается, что «бытовое насилие есть одна из наиболее вездесущих и распространенных форм насилия, от которых страдает общество. Оно формирует общую тенденцию преступности и насилия, поскольку разъедает социальную ткань общества и толкает подростков на применение насилия в качестве средства разрешения споров. В группу риска бытового насилия в несоразмерной степени входят женщины и дети».

После утверждения ПНБ основной проблемой стала ее реализация. С этой целью было учреждено Подразделение по реализации стратегии национальной безопасности, действующее под эгидой Комитета национальной безопасности. В его задачи входит координация деятельности соответствующих министерств.

**Местные комитеты безопасности и планы обеспечения безопасности граждан**

Для планирования, координации и мониторинга инициатив по усилению безопасности на местном уровне создаются органы различных типов (см. рамку 9).

В **Перу** парламент организовал Национальную систему безопасности граждан, цель которой – поощрение местных инициатив по предупреждению преступности методом коллективного участия, а также обеспечение более внимательного отношения полиции к нуждам общин. Эта система опирается на институты местного уровня – местные советы безопасности граждан (МСБГ). В составе МСБГ руководители местной полиции работают непосредственно с местными властями и представителями общины над проблемой предупреждения преступности. МСБГ можно охарактеризовать как действующие по принципу «снизу вверх» структуры, призванные обеспечить подотчетность полиции за поведение своих сотрудников и качество обслуживания, а также открыть важную возможность для участия общины в решении проблем безопасности на местном уровне. В их полномочия входит составление муниципальных планов обеспечения безопасности граждан на основе анализа местных проблем защищенности и безопасности. Реализация плана безопасности осуществляется за счет мобилизации местного сотрудничества и местных ресурсов. МСБГ также отвечают за итоговую оценку результатов выполнения плана и за мониторинг деятельности должностных лиц, включая полицию, в ходе выполнения плана<sup>45</sup>.

Аналогичные органы, такие как местные советы безопасности созданы в Чили, Колумбии и Гватемале. В **Колумбии** членами местных советов безопасности являются также местные начальники полиции и военного гарнизона, мэр и представители научных учреждений и частного сектора.

Примеры мероприятий по внедрению гендера в инициативы местных администраций в области безопасности:

- Привлекать экспертов по гендерным вопросам и представителей женских организаций к работе в общинных комитетах/советах безопасности.
- Обеспечить, чтобы ревизия системы защиты граждан включала следующие меры: консультации с женщинами, мужчинами и различными группами общества на равных основаниях; особое внимание к НГП; использование данных с разбивкой на группы по признаку пола, возраста, этнической принадлежности и района проживания; использование конкретных вопросов в отношении различных потребностей безопасности, характерных для групп населения, проживающих на территории данного муниципального образования. См. раздел 4.6, «Анализ, мониторинг и итоговая оценка».
- При разработке и реализации инициатив по предупреждению преступности и реагированию на преступления принимать во внимание различные потребности безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Сообщать результаты ревизии систем защиты граждан и результаты планирования региональным и национальным органам безопасности. Это крайне необходимо для того, чтобы региональные и национальные нормативные документы в области безопасности отражали существующие реалии; иногда они могут играть роль механизма раннего предупреждения о возможном конфликте.
- Предоставлять обучение и инструктаж для обеспечения учета гендерных аспектов лицами, занятыми составлением планов безопасности на уровне общин. См. раздел 4.5, «Гендерное обучение».



## 4.4. Организации гражданского общества

Одна из серьезных причин, по которым необходимо вовлечь ОГО в разработку и реализацию политики безопасности, состоит в том, что это позволит обеспечить демократичный, прозрачный, подотчетный и комплексный характер всего процесса. ОГО по определению не отвечают этим принципам надлежащего управления; к тому же, вряд ли необходимо говорить, что они далеко не однородны с точки зрения представляемых ими экономических и политических интересов. Однако гражданское общество может предложить платформу для наращивания экспертных знаний и возможностей, которые позволяют проводить независимую оценку результатов анализа и решений правительства по вопросам обороны и безопасности, подвергать их сомнению или оказывать им поддержку. Понятие ОГО охватывает множество различных организаций, включая женские организации, профсоюзы, религиозные группы, объединения этнических групп, групп меньшинств или коренного населения, профессиональные торгово-промышленные объединения, правозащитные организации, НПО, научно-исследовательские центры, медиа-группы и учебные заведения. Такое многообразие имеет как сильную, так и слабую сторону. Сильная сторона заключается в том, что ОГО обладают потенциалом представлять широкое разнообразие групп общества, которые обычно могут и не иметь права голоса в принятии политических решений. Слабость же состоит в том, что таким организациям трудно найти общий язык: это требует много времени – особенно когда речь идет о разработке нормативных документов в области политики безопасности.

См. «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества»

В прошлом разработка нормативных документов, связанных с вопросами национальной безопасности, проходила в обстановке секретности, что, в некоторой степени, все же необходимо с точки зрения интересов национальной безопасности. Однако, если этот процесс позиционируется исключительно как внутреннее дело правительства, он окажется контрпродуктивным<sup>47</sup>. Под завесой секретности можно скрыть растрату финансовых средств, допущенную из-за непрофессиональных действий или в результате хищения. Один из методов преодоления этой проблемы – обеспечить четкое определение положений закона тех типов документов, которые можно и следует засекретить, при этом не посягая на свободу выражения мнения и на свободу прессы<sup>48</sup>.

ОГО могут принять любое количество из приводимых ниже мер для содействия учету гендерных аспектов в процессе разработки нормативных документов в области безопасности:

- **Оказывать влияние** на политику государства посредством пропагандистско-агитационной деятельности в отношении новых нормативных документов и законов по вопросам охраны общественного порядка, разведки, военной реформы или национальной безопасности.
- **Создавать** благоприятный климат для совместной работы над нормативными документами, повышая осведомленность общественности по вопросам ПНБ и нормативным документам по безопасности, а также по их гендерному измерению.
- **Предоставить** в распоряжение разработчиков нормативных документов резерв технических экспертов, имеющих специальные знания и навыки в области гендерного анализа.
- **Содействовать** разработке нормативных документов по безопасности путем проведения исследований в области

потребностей безопасности на уровне общин с учетом различий между потребностями мужчин, женщин, девушек и юношей.

- **Осуществлять мониторинг** реализации политики безопасности и деятельности институтов сектора безопасности с целью обеспечения их прозрачности и ответственности перед обществом.
- **Представлять** мнения и предпочтения граждан в отношении безопасности (включая мнения маргинализованных групп), которые являются важным компонентом разработки комплексных ПНБ/нормативных документов по безопасности и могут расширить дискуссию о сути понятия «безопасность».
- **Поощрять** местную инициативу при разработке нормативных документов, исходящую от лиц, не принадлежащих к системе государственных институтов.
- **Повышать компетентность** должностных лиц правительства и парламентариев путем публикации и распространения информации – такой, как концептуальные записки по проблемам и потребностям в области безопасности, существующим на уровне общин.
- **Способствовать** общественному контролю над разработкой нормативных документов в области безопасности посредством публикации сообщений в прессе и повышения компетентности журналистов по вопросам политики безопасности и гендера.
- **Содействовать** проведению общественных дискуссий по основным вопросам обороны и безопасности и участвовать в них.
- **Составлять и распространять** результаты независимого анализа и информации по вопросам сектора безопасности среди депутатов парламента и общественности.
- **Предлагать** правительству, парламенту и другим ОГО услуги по повышению компетентности по вопросам гендера и политики безопасности посредством проведения семинаров и курсов обучения.
- **Проводить** ревизии и анализ учета гендерных аспектов, в том числе учета гендера в бюджетном планировании, в нормативных документах по безопасности и в деятельности институтов сектора безопасности.
- **Продвигать** идею проведения общественных дискуссий по вопросам безопасности и раскрытия некоторой информации.

### Женские организации

Женские организации и организации, работающие по гендерной проблематике, обладают специальным опытом и знаниями, а также доступом к соответствующей информации, что делает сотрудничество с ними в процессе разработки нормативных документов по политике безопасности выгодным как для других ОГО, так и для парламентариев, институтов сектора безопасности и правительства. Нередко они могут выступать в качестве важнейшего связующего звена между информацией о реальных проблемах безопасности, существующих на уровне общин, и лицами, ответственными за формирование политики национального, регионального и международного уровня. Организации, работающие на уровне общин по решению гендерных проблем, часто поддерживают тесную связь с широкими массами населения и имеют возможность выявлять важнейшие проблемы безопасности, стоящие перед самыми разными группами общества. Такие данные имеют решающее значение как при проведении анализа ситуации в секторе безопасности, так и в качестве раннего предупреждения о возможном начале конфликта, что, в свою очередь, крайне необходимо знать для определения приоритетов в области национальной безопасности.

Способы вовлечения женских организаций в процесс обсуждения и формирования политики безопасности:

- Способствовать взаимодействию между женскими группами и местными органами сектора безопасности – например, посредством включения в состав местных комитетов безопасности.
- Повышать компетентность женских организаций по вопросам политики безопасности, включая правозащитную и контрольную деятельность.
- Задействовать представителей женских организаций в качестве экспертов по гендерным вопросам в ходе парламентских слушаний или в ходе гендерного обучения.

ОГО могут увеличить свое влияние, если будут выступать единым фронтом. Примером такого повышения влияния сети ОГО может служить «НПО Рабочая группа по проблемам женщин, мира и безопасности». Она была создана в мае 2000 года 11 различными организациями с целью содействия принятию Резолюции Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности. Благодаря значительным пропагандистским усилиям группы и ее активности, Резолюция Совбеза ООН № 1325 была единогласно принята 31 октября 2000 года. С этого момента «НПО Рабочая группа» переключилась на поддержку реализации Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 путем содействия учету гендерной концепции и соблюдению прав человека во всех инициативах ООН и государств-участников ООН в области безопасности, предупреждения и ликвидации конфликтов и укрепления мира<sup>49</sup>.

#### 4.5. Гендерное обучение

Гендерное обучение следует проходить всем субъектам, вовлеченным в формирование политики безопасности, так как это способствует учету гендерных аспектов в процессе формирования и реализации политики. Авторами призыва к организации гендерного обучения могут быть сами создатели нормативных документов или органы контроля, такие как парламенты и ОГО. Для того, чтобы такое обучение было эффективным, его программу следует разрабатывать под конкретную аудиторию с учетом ее потребностей и стоящих перед ней задач, с обязательным приведением практических примеров и представлением соответствующих материалов и ресурсов; кроме того, необходимо проводить мониторинг такого обучения и анализ его результатов.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

Основные целевые группы для прохождения гендерного обучения в составе организаций, занятых формированием политики безопасности:

- Сотрудники соответствующих министерств, в том числе министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел.
- Члены СНБ.
- Члены парламентских комитетов по делам обороны и безопасности, а также их сотрудники.
- Члены местных гражданских советов безопасности или совещаний представителей общины и полиции.
- ОГО, специализирующиеся в области политики безопасности.

Проводить занятия по гендерному обучению могут специалисты самых разных организаций - от сотрудников ОГО соответствующей специализации до правительственных экспертов по гендерным вопросам. К возможным темам гендерного обучения относятся следующие:

- Различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек.
- Снижение уровня дискриминации, сексуальных домогательств и НГП в среде сотрудников сектора безопасности.
- Методы искоренения НГП.
- Международные, региональные и национальные правовые и нормативные системы, отстаивающие равноправие мужчин и женщин и равный доступ к процессу принятия решений.
- Повышение уровня набора женщин на службу в институты сектора безопасности, удержания их на службе и возможностей карьерного роста.
- Механизмы повышения участия гражданского общества, включая женские организации, в процессах формирования политики безопасности.
- Анализ последствий политики с точки зрения учета гендера.
- Анализ учета гендера в бюджетном планировании.

Помимо специальных программ гендерного обучения, тему гендера можно ввести в программы обучения по вопросам безопасности. Последний вариант может оказаться более эффективным с точки зрения привязки гендерной тематики к конкретному контексту деятельности структур сектора безопасности. Например, для повышения компетентности парламентариев в деле контроля над ходом формирования политики безопасности им необходимо предоставить обучение по вопросам стратегического анализа и составления нормативных документов, а также по принципам парламентского контроля над сектором безопасности<sup>51</sup>.

#### 4.6. Анализ, мониторинг и итоговая оценка

Комплексный анализ, мониторинг и итоговая оценка (МИО) дают возможность обеспечить, чтобы политика в области безопасности отвечала потребностям мужчин, женщин, девушек и юношей, и чтобы процесс формирования и реализации политики достигал поставленных перед ним целей. Можно либо интегрировать гендерные аспекты в существующую систему анализа безопасности и системы МИО, либо организовать специальные ревизии учета гендерных аспектов и результатов такого учета (либо и то, и другое). Эти меры следует принимать в рамках официальной процедуры формирования политики в области безопасности, но их также можно использовать и в качестве инструмента контроля со стороны парламентариев и ОГО.

См. «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности»

#### Анализ результатов учета гендера

Анализ результатов учета гендера политикой безопасности помогает определить потенциальные или реальные последствия политики безопасности для мужчин, женщин, юношей и девушек (см. рамку 11). Хотя такой анализ лучше проводить, пока данный нормативный документ существует еще в виде проекта и допускает внесение изменений, он также может быть полезен для определения необходимости пересмотра данного нормативного документа.

Рамка 11	Анализ последствий политики безопасности с точки зрения учета гендера <sup>52</sup>
<b>Этапы:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Контрольные вопросы анализа:</li> </ul>
<b>Этап 1: Определение проблем и целей</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каковы цели данного нормативного документа, и в чьих интересах он принимается?</li> <li>■ Отвечает ли он различным потребностям безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек? Направлен ли он на решение таких проблем, как НГП, бытовое насилие и торговля людьми? Предусматривает ли он их профилактику?</li> <li>■ Что стоит во главе угла: национальная безопасность или безопасность личности?</li> <li>■ Отвечает ли данный документ положениям международных, региональных и национальных требований в области гендера?</li> <li>■ Нацелен ли данный документ на преодоление гендерного неравенства или устранение барьеров, и если да, то указана ли в нем какая-либо цель с точки зрения достижения гендерного равенства?</li> <li>■ Учитывается ли требование об использовании гендерно конкретного языка и языка, корректного с точки зрения гендерного равенства?</li> <li>■ Каковы мнения мужчин и женщин, в том числе гендерных/женских ОГО или министерства по делам женщин о данных проблемах и о последствиях принятия данного документа?</li> </ul>
<b>Этап 2: Сбор данных</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Как будут организованы консультации с заинтересованными субъектами и различными группами женщин и мужчин?</li> <li>■ Действительно ли представленные организации выражают мнение мужчин и женщин, для улучшения положения которых задуман данный нормативный документ? Если нет, то какими методами будет установлено их мнение?</li> <li>■ Каков гендерный состав лиц, интересы которых затрагивает данный нормативный документ?</li> <li>■ Как можно собрать данные и статистическую информацию с разбивкой по группам, отражающим половую, этническую принадлежность, недееспособность, возраст, религиозную принадлежность и сексуальную ориентацию людей?</li> <li>■ Какую другую информацию, кроме данных с разбивкой по представителям разного пола, необходимо иметь для понимания сути данной проблемы?</li> <li>■ Какие риски связаны с проведением преждевременных консультаций: каковы методы учета различных ожиданий и противоречащих друг другу интересов?</li> </ul>
<b>Этап 3: Подготовка различных вариантов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каковы последствия (положительные или отрицательные) данной рекомендации или каждого варианта для мужчин и женщин?</li> <li>■ Усиливают ли данные рекомендации или любой из вариантов традиционные или стереотипные представления мужчин и женщин или противоречат им?</li> <li>■ Какой вариант предоставляет мужчинам и женщинам реальный выбор и возможность полностью реализовать свой общественный потенциал?</li> <li>■ Есть ли необходимость планировать методы смягчения отрицательных последствий возможного получения одной группой преимуществ над другой, и какие действия могут быть предприняты для снижения таких отрицательных последствий или для создания нормативного документа, в большей степени обеспечивающего гендерный баланс?</li> </ul>
<b>Этап 4: Распространение информации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Какая информация подлежит распространению?</li> <li>■ Каким образом эта информация будет доведена до различных групп мужчин и женщин?</li> <li>■ Необходимы ли различные подходы к распространению информации?</li> <li>■ Как данный нормативный документ отражает приверженность правительства идее равноправия, и будет ли в него включено специальное заявление о равноправии?</li> <li>■ Используются ли в информационных материалах о данном нормативном документе корректные с точки зрения гендерной концепции язык, символы и примеры?</li> <li>■ Как будет организовано доведение информации до сведения мужчин и женщин, которые говорят на других языках или неграмотны?</li> </ul>
<b>Этап 5: Реализация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Будет ли данная политика или услуга оказывать различное воздействие на мужчин и женщин (или они будут иметь к ней разный доступ), и будут ли эти различия зависеть от их этнической принадлежности, дееспособности/недееспособности, возраста, религиозной принадлежности или сексуальной ориентации? Какие меры предусмотрены для удовлетворения потребностей тех, кто может не подпасть под действие данного документа?</li> <li>■ Может ли данная услуга предоставляться на совместных началах – т.е. могут ли другие департаменты правительства, местные, национальные или международные организации оказывать помощь по предоставлению данной услуги мужчинам и женщинам из целевых групп?</li> <li>■ Отражает ли состав лиц, занятых реализацией/предоставлением данной политики/услуги, многообразие состава обслуживаемого сообщества? Участвуют ли также и женщины в процессе реализации?</li> <li>■ Предоставляются ли в достаточном объеме специальные ресурсы (финансовые и людские) для достижения целей гендерного равенства?</li> <li>■ Учитываются ли лица, участвующие в реализации, гендерные аспекты, и знакомы ли они со специфическими проблемами гендера?</li> </ul>
<b>Этап 6: Мониторинг</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Участвуют ли в процессе мониторинга в равной степени получатели услуг обоего пола?</li> <li>■ Включают ли параметры мониторинга замер степени реализации гендерного равенства, степени удовлетворения обслуживаемых лиц, и показывают ли они степень успешности удовлетворения различных потребностей мужчин и женщин?</li> <li>■ Каким образом внешние организации, представляющие различные группы данного сообщества, могут помочь при проведении мониторинга результатов реализации данного документа?</li> <li>■ Установлены ли меры для инициирования расследования или внесения изменений в данный нормативный документ, если окажется, что он либо не обеспечивает степени равенства, предусмотренной в самом начале проекта, либо равенства возможностей для женщин или мужчин?</li> </ul>
<b>Этап 7: Итоговая оценка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Способствует ли данный документ установлению равенства возможностей для женщин и мужчин, и обеспечивает ли он такое равенство?</li> <li>■ Поучила ли одна группа больше преимуществ, чем другая? Если да, то каким образом будет устраняться этот дисбаланс? Справедливо ли распределялись вводимые ресурсы?</li> <li>■ Каким было общее воздействие на статус и качество жизни женщин и мужчин?</li> <li>■ Участвовали ли в процессе разработки женщины и мужчины? В равной ли степени и с равноценным ли отношением учитывалось их мнение?</li> <li>■ Нужен ли дополнительный сбор данных, и нуждаются ли цели и ориентиры в модификации в свете полученного опыта?</li> <li>■ Какие извлечены уроки, которые можно использовать для повышения качества нормативных документов и услуг в будущем; кого необходимо информировать, и каким образом будет представлена эта информация?</li> </ul>



### Гендерный и социально-экономический анализ

Модифицированную версию гендерного и социально-экономического анализа (ГСЭ) можно использовать как при разработке нормативного документа в области безопасности, так и в качестве инструмента для проведения мониторинга итоговой оценки его реализации. Гендерный анализ помогает лучше понять существующие гендерные роли и отношения, особенно различия в видах деятельности, в доступе к ресурсам и процессам принятия решений, а также в типах экономических, социальных, политических и иных проблем, с которыми сталкиваются мужчины и женщины.

ГСЭ анализ учитывает многочисленные проблемы, которые возникают, когда гендерное неравенство сочетается с другими видами неравенства, с которыми сталкиваются мужчины и женщины – такими, как проблемы классовой, этнической, культурной и религиозной принадлежности. Следовательно, ГСЭ анализ, если его применять на протяжении всего процесса разработки и реализации ПНБ и других нормативных документов в области безопасности, может способствовать повышению эффективности соответствующей политики с точки зрения всех сотрудников данного института, жителей страны или членов общины.

В рамке 12 представлен перечень направлений, которые целесообразно учитывать при оценке потребностей безопасности.

### Гендерный анализ бюджета

Бюджетный анализ может стать мощным инструментом контролирующих институтов на стадиях разработки и МИО анализа нормативных документов в области безопасности. Хотя в основном инициатором запроса на гендерный анализ бюджета бывает парламент – в рамках начала дебатов о предстоящем расходовании государственных доходов, ОГО также могут выступить с инициативой такого анализа. Гендерный анализ бюджета может определить, выделяется ли достаточно средств на удовлетворение различных потребностей и приоритетов в области безопасности и правосудия, характерных для мужчин, женщин, девушек и юношей.

Ниже предлагаются основные контрольные вопросы, которые следует задавать в рамках гендерного анализа средств бюджета, выделяемых на реализацию политики в области безопасности:

1. В какой степени общие ассигнования способствуют равному обеспечению безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей?
2. В какой степени бюджет специально указывает средства, выделяемые для мужчин, женщин, девушек и юношей? (Например, через выделение средств на программы предупре-

ждения бытового насилия, нацеленные на работу с мужчинами или на поддержку девушек-жертв торговли людьми.) Были ли ресурсы выделены в объеме, достаточном для эффективной реализации программ?

3. В какой степени бюджет специально указывает связанные с гендером мероприятия, вложения и затраты? (Например, через выделение средств на гендерное обучение или на работу контактного пункта по гендерным проблемам.)

4. В какой степени специалисты/консультанты по гендерным вопросам и женские организации участвовали в различных этапах бюджетного цикла (например, подготовка и ревизия исполнения)<sup>54</sup>?

На основе такого бюджетного анализа контролирующие органы могут сделать свой вклад в обсуждение бюджета, используя следующие методы:

- Инициирование дискуссий в СМИ.
- Публикация материалов по прогнозу бюджета.
- Обнародование отчетов депутатам парламента, особенно отчетов соответствующим комитетам по делам обороны, безопасности и бюджетному комитету.
- Предоставление парламентариям технической помощи по анализу предлагаемых ассигнований на сектор безопасности. Это можно сделать посредством проведения обучения или через политико-пропагандистскую деятельность ОГО.

Рамка 12 Гендер и методы социально-экономического анализа политики безопасности <sup>53</sup>	
<b>Разукрупненные статистические данные</b>	Сбор и анализ данных по категориям (например, по половой и этнической принадлежности) для выявления слабых мест в системе безопасности, системе социально-экономического развития, а также особенностей форм дискриминации в данной ситуации – например, между мужчинами и женщинами вообще или между мужчинами и женщинами различной этнической принадлежности. Такие данные способствуют определению потребностей и приоритетов в области безопасности различных групп общества, а также помогают определить основное направление политики безопасности.
<b>Анализ практических потребностей</b>	Определение непосредственных потребностей в области безопасности женщин и мужчин по мере их возникновения в связи с общественным статусом последних.
<b>Анализ стратегических потребностей</b>	Оценка более широких потребностей женщин и мужчин, включая риск оказаться в беззащитном положении в связи с неудовлетворительным состоянием законодательства или отсутствием возможностей найти работу.

## 5 Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности в конкретных условиях

Этот раздел предлагает анализ основных методов интеграции гендерных аспектов в политику национальной безопасности постконфликтных, развивающихся, переходных и развитых стран. В то же время следует отметить, что общей модели типа «всех под одну гребенку» для разработки политики национальной безопасности в различных ситуациях не существует. Безопасность каждой страны и методы разработки ее политики зависят от конкретных условий, а политика, планируемая без учета конкретного политического, экономического и социального контекста, скорее всего закончится неудачей (см. таблицу 1).

### 5.1. Постконфликтные страны

Во многих постконфликтных странах субъектов и институтов, необходимых для разработки и реализации политики национальной безопасности может вначале и не быть. Их сектор безопасности, особенно вооруженные силы, часто обладают полномочиями, стоящими выше закона. Вместо того, чтобы служить интересам населения, структуры сектора безопасности часто используются государством для подавления любой оппозиции и лишь повышают уровень милитаризации общества. В некоторых случаях обладающие значительной мощностью вооруженные силы дестабилизируют работу гражданских правительств. В других случаях сектор безопасности получает непропорционально большую долю национального бюджета, тем самым перенаправляя на военные цели те ресурсы, которые могли бы пойти на развитие страны. В таких обстоятельствах весьма вероятно значительное сопротивление реформам.

РСБ является одним из главных приоритетов в ходе перестройки и преобразования любой страны, недавно вышедшей из состояния войны. Политика в области безопасности образует важную основу для структурирования этого процесса. Например, в Сьерра-Леоне стратегии национальной безопасности сформировали (и продолжают формировать) основу процесса РСБ. Обычно для того, чтобы реформы могли укорениться, требуется значительный объем времени и ресурсов, однако постконфликтная ситуация дает шанс пересмотреть роли и сферы ответственности как государственных, так и негосударственных субъектов путем принятия политических решений.

#### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов:

- Государственные институты и инфраструктура могут быть в полном упадке или значительно ослаблены. Следовательно, и возможности проведения масштабных консультаций, и финансирование этих мероприятий могут быть ограничены, что отрицательно сказывается на возможности учета гендерных аспектов в процессе формирования политики.
- Невысокий общий уровень образования и отсутствие технических навыков препятствуют участию населения в процессах формирования политики, причем эта проблема наиболее остро стоит для женщин и для представителей отдельных этнических групп.
- Институты исполнительной власти и сектора безопас-

ности часто видят в ОГО политических конкурентов и не проявляют желания работать с ними, устанавливая, в частности, барьеры на пути учета идей, поступающих от женских групп.

- Сотрудники реформируемых институтов сектора безопасности, должностные лица исполнительной власти и политики в целом могут оказывать сопротивление учету гендера при формировании политики, особенно в случае отсутствия основных ресурсов, когда преобладает мнение, что необходимо направлять силы на решение более неотложных проблем.
- Работая в очень бедных странах, важно обеспечить, чтобы закрепленные в законах и нормативных документах гендерные инициативы были обоснованными и имели под собой финансовую основу.
- Разработанные законы и нормативные документы часто не исполняются (особенно, если они принимались под влиянием внешних субъектов).

#### Интеграция гендера в процессе формирования политики в области безопасности в постконфликтных странах: полезные советы и рекомендации

- **Мирные соглашения:** Если в мирном соглашении упоминается РСБ, следует включить в него прямую ссылку на существующее намерение разработать ПНБ с учетом гендерной концепции.
- **Общенациональный диалог:** В постконфликтных странах, где отсутствует объединяющее нацию видение системы безопасности, на основе которого можно построить ПНБ, будет полезно начать всеобщий национальный диалог о системе безопасности с учетом гендерных аспектов.
- **Консультации с сельским населением:** В постконфликтных странах разрыв между городом и деревней нередко весьма значителен, поэтому необходимо обратить особое внимание на обеспечение участия мужского и женского населения деревни и на учет их потребностей.
- **Заинтересованность:** В связи с тем, что в постконфликтных странах обычно отсутствуют достаточные ресурсы для разработки политики безопасности с учетом всех интересов, особое значение приобретает донорская помощь. Разработка нормативных документов в области безопасности с учетом гендерных аспектов и их обнародование поможет находящемуся у власти правительству продемонстрировать политическую заинтересованность в решении проблем безопасности и правосудия в условиях постконфликтного восстановления страны.
- **Укрепление местной инициативы:** Хотя «укрепление местной инициативы» уже стало всеобъемлющим термином, на самом деле за ним по-прежнему стоит обеспечение легитимности и долговечности формируемой политики. Составление ПНБ с учетом гендерных аспектов имеет смысл лишь в том случае, если ее формируют, направляют и реализуют местные субъекты обоего пола.
- **Признание нормативными документами факта существования НГП:** В ходе многих конфликтов НГП применяется в качестве стратегии, направленной против гражданских лиц. После окончания конфликта уровень НГП возрастает – например, в форме бытового насилия. Важно, чтобы мужчины и женщины на равных условиях участвовали в определении собственных потребностей безопасности в процессе формирования политики.
- **Женщины на официальных должностях:** Необходимо повышать участие женщин в политической жизни путем пропаганды их назначения на высшие должности или путем установления стратегических ориентиров или квот. Кроме того, необходимо повышать компетентность женщин, занимающих официальные должности. Это под-

Таблица 1

Увязка политики безопасности с особенностями конкретной ситуации в ходе РСБ<sup>55</sup>

	Развивающиеся страны	Переходные страны	Постконфликтные страны	Развитые страны
<b>Основные критерии</b>	Уровень экономического развития.	Характер политической системы.	Конкретная ситуация в области безопасности.	Наличие политической воли.
<b>Основные проблемы</b>	Недостаточный уровень развития. Чрезмерные военные расходы; слабое управление/руководство сектором безопасности ведет к неэффективности услуг безопасности, что отвлекает скудные ресурсы и не позволяет вкладывать их в развитие.	Недостаточный уровень развития демократии. Чрезмерно раздутый и избыточно финансируемый военно-промышленный комплекс; сильное государство и слабые институты гражданского общества; недостатки в реализации РСБ.	Недостаточный уровень безопасности и демократии. Правительство и институты гражданского общества в состоянии коллапса; наличие перемещенных лиц; приватизация безопасности; возможно – очаги вооруженного сопротивления; огромные запасы стрелкового оружия и противопехотные мины.	Наличие политической воли. Иногда относительно избыточные по размеру и ресурсам вооруженные силы.
<b>Возможности проведения РСБ</b>	Противоречивые (зависят от заинтересованности политического руководства в реформе, от влияния государственных институтов, от роли и состояния сил безопасности, от среды безопасности в регионе, от применяемой странами-донорами методики проведения РСБ и т.д.).	Довольно хорошие (сильные государственные институты, профессиональные силы безопасности, более широкий процесс демократизации) и даже весьма хорошие при наличии внешних стимулов (например, вступление в ЕС или в НАТО).	Довольно слабые (слабые государственные институты, полномочия которых ослабляются, приватизация безопасности, зависимость от сил поддержки мира или вооруженных сил, осуществляющих вмешательство).	Противоречивые (зависят от заинтересованности политического руководства в реформе и от относительно сильного военно-промышленного комплекса); сильные государственные институты и ОГО при значительной изолированности их друг от друга.
<b>Общий процесс реформ</b>	Переход от слаборазвитой к развитой экономике.	Переход от авторитаризма к демократической системе.	Переход от вооруженного конфликта к миру.	Реакция на изменения в среде безопасности.
<b>Характер вмешательства извне</b>	Помощь в развитии страны при соблюдении политических условий.	Вступление в международные институты как стимул к реформе.	Военная интервенция/оккупация; операции по поддержанию мира, проводимые, главным образом, под эгидой ООН.	Обычно такое вмешательство отсутствует.
<b>Основные внешние субъекты</b>	Субъекты, оказывающие финансовую помощь или помощь в развитии экономики: международные донорские организации (например, ОЭСР, ПРООН, Всемирный банк); страны-доноры на двусторонней основе; неправительственные субъекты.	Субъекты безопасности: международные структуры (например, ЕС, НАТО, ОБСЕ); правительства; неправительственные субъекты (например, международные НПО, частные военные фирмы).	Субъекты безопасности: силы вооруженного вмешательства; миротворцы под эгидой международных структур; неправительственные субъекты (например, частные военные фирмы).	Обычно такие субъекты отсутствуют.

нимет их вес в принятии решений в области безопасности, они смогут обеспечить интеграцию гендерных аспектов и проведение консультаций с группами гражданского общества.

## 5.2. Переходные и развивающиеся страны

Переходные и развивающиеся страны демонстрируют широкий диапазон типов государственного строя и значительно различаются по социально-экономическим, технологическим показателям и по качеству людских ресурсов. Например, Болгария и Украина разработали ПНБ, тогда как многие развивающиеся страны – нет. В то же время переходные и развивающиеся страны сталкиваются с некоторыми общими проблемами в плане формирования политики безопасности и решают сходные задачи. К таким проблемам относятся:

- Отсутствие экспертных знаний (а иногда и политического и общественного согласия), необходимых для решения соответствующих проблем в плане организации, менеджмента, планирования, финансирования и политических решений.
- Коррупция.
- Проблема регулирования деятельности частных охранных фирм.

## Переходные страны

В некоторых переходных демократических странах, иногда именуемых «пост-авторитарными», вполне возможно наличие значительного технического потенциала, достаточного для разработки РСБ. В этом случае основной задачей будет построение подотчетных, легитимных и прозрачных государственных структур, отвечающих за обеспечение безопасности и правосудия. Перед такими странами могут еще стоять такие проблемы, как наследие автократии, преступный и (или) коррумпированный режим и неподотчетные компоненты аппарата сил безопасности. Или их бюрократия может оказывать значительное сопротивление попыткам установить правительственный или парламентский контроль над субъектами сектора безопасности и предоставить ОГО контрольные функции. Во многих государствах бывшего Советского Союза и Восточной и Центральной Европы значительную роль в институтах сектора безопасности играл фактор этнического происхождения. Следовательно, этим странам может понадобиться одновременное, причем, скорее всего, существенное изменение множества нормативных документов. В контексте евроатлантической интеграции стимул получить членство в ЕС и в НАТО играет значительную роль в том, что политические системы таких стран открываются для изучения извне. НАТО в основном уделяет внимание среде внеш-

ней безопасности страны, в том числе реформе вооруженных сил и системы обороны. В свою очередь ЕС интересуют различные аспекты внутренней РСБ, включая реформу правоохранительной деятельности служб пограничного контроля; кроме того, ЕС играет основную роль в расширении тем дискуссион по РСБ.

### Развивающиеся страны

Как и в случае с переходными странами, в соответствующих политических системах развивающихся стран существуют серьезные проблемы, включая наследие авторитарного и военного правления и мощное сопротивление бюрократии попыткам установления парламентского и правительственного контроля. Кроме того, в ОГО чаще видят не партнеров, а соперников государства.

В связи с особой ролью, которую играют донорские организации во многих развивающихся странах, важнейшее значение приобретает укрепление местной инициативы в процессе реформ. Положение, при котором донорские организации подталкивают процесс формирования политики, может подавить инициативу в этом вопросе со стороны получающего помощь правительства и населения. Это происходит особенно в тех случаях, когда помощь обусловлена достижением определенных ориентиров в процессе реформ или провозглашением политики, реализация которой возлагается на ряд различных институтов. Тем не менее, донорские организации играют важную роль, предлагая консультации на предмет обеспечения участия в разработке нормативного документа со стороны всех групп, интересы которых он затрагивает. В такой ситуации гендерную концепцию можно включить в качестве ключевого компонента процесса формирования политики.

Во многих развивающихся (так же, как и в постконфликтных) странах, важными институтами безопасности и правосудия являются негосударственные субъекты, деятельность которых пересекается с деятельностью официальных государственных систем. В их числе могут быть традиционные суды, параюридические службы и подразделения местной самообороны. Следует, чтобы нормативный документ в области безопасности указывал способы реализации их полномочий, способы предоставления ими услуг и степень легитимности таких структур в глазах мужчин и женщин.

### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов в переходных и развивающихся странах:

- В переходных странах у власти нередко стоят те же элиты, которые стояли у руля во времена авторитарного правления, что может вести к серьезному сопротивлению переменам.
- Законное право ОГО на участие в процессе формирования политики в области безопасности может оспариваться, что может создать барьеры на пути учета гендерной концепции и различных потребностей безопасности, характерных для разных групп общества.
- Донорские организации, которые не учитывают гендерную концепцию в ходе предоставления консультаций развивающимся странам, могут тем самым неосознанно способствовать усилению пренебрежения к учету гендерных аспектов в процессе формирования политики.

### Интеграция гендера в формирование политики в области безопасности в переходных и развивающихся странах: полезные советы и рекомендации

**Наращивание потенциала:** Государственные институты в переходных и развивающихся странах могут действовать, но их преобразование в подотчетные, прозрачные структуры требует немало усилий и времени. Для этого нужна заинтересованность со стороны исполнительной власти, а в некоторых случаях и поддержка международного сообщества. Нарастивание потенциала в отношении учета гендерной концепции должно осуществляться на нескольких уровнях:

- **Исполнительная власть:** Обеспечить, чтобы высшие должностные лица, такие как глава государства и министры, имели представление о международных и национальных нормативных документах и обязательствах в области гендерного равенства и прав человека. Помощь в этом могут оказать пользующиеся их доверием иностранные субъекты.
- **Парламент:** Парламентским комитетам переходных и развивающихся стран не хватает знаний по техническим вопросам в области безопасности, обороны и оборонного бюджета, не говоря уже об их связи с гендерными аспектами.
- **Гражданское общество:** Политики в парламентах и правительствах переходных и развивающихся стран, где политическая структура слаба по сравнению с могуществом сектора безопасности, могут зависеть от открытой или молчаливой поддержки служб безопасности. Следовательно, они могут избегать существенных реформ из боязни

#### Рамка 13

#### Женские группы в рамках хрупкой государственности постконфликтных стран<sup>56</sup>

В отчете, составленном по заказу Сети по сотрудничеству в области разрешения конфликтов, сохранения мира и развития Комитета Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи в целях развития, отмечается, что женские группы демонстрируют замечательную гибкость в разрешении все время меняющихся и ухудшающихся ситуаций. В Непале конфликт устранил неформальных вершителей правосудия (которыми были, главным образом, мужчины) и во многих случаях заменил их женскими группами. В Гватемале и Сомали во главе движений за мир стоят женщины. Аналогичным образом обстоят дела в странах Союза реки Ману (Гвинея, Либерия и Сьерра-Леоне), где субрегиональная женская сеть своими эффективными действиями сделала возможными трехсторонние переговоры между президентами трех стран. Эта сеть сумела также добиться от делегаций на мирных переговорах, чтобы в подписанные в Либерии мирные соглашения были включены и проблемы женщин.

Как это ни парадоксально, ухудшение ситуации может предоставить странам-донорам (а также государственным субъектам, как бы слабы они ни были) уникальную возможность укрепить права женщин, способствуя их участию в негосударственных институтах правосудия. Далее отчет предлагает принять меры для стимулирования записи и регистрации дискуссий в системе негосударственных институтов правосудия, поскольку в таких ситуациях женщины, похоже, проявляют больше добросовестности в ведении учетных записей. В краткосрочной или среднесрочной перспективе это будет важнейшим первым шагом на пути установления связей между государственной и негосударственной системами.

По той же причине, что во время и непосредственно после конфликта женские группы начинают играть основную роль в деле отправления правосудия, при разработке плана национальной безопасности жизненно необходимо учитывать их мнения и опыт.



спровоцировать государственный переворот. В этой связи в краткосрочной и среднесрочной перспективе самым эффективным механизмом контроля оказывается наращивание потенциала ОГО по контролю над деятельностью субъектов сектора безопасности и над учетом ими гендерных проблем. Даже если ОГО, как составная часть органов контроля над сектором безопасности, недостаточно хорошо владеет техническими вопросами контроля над структурами обороны и безопасности, они, тем не менее, могут сыграть важную роль как выразители интересов простых мужчин и женщин.

### 5.3. Развитые страны

Как следует из их ПНБ и других нормативных документов в области безопасности, развитые страны, такие как **Соединенное Королевство и США**, во все возрастающей степени рассматривают непосредственные угрозы своей национальной безопасности как вопросы, которые не связаны с благосостоянием и стабильностью общества. Тем не менее, вопрос о национальной безопасности продолжает вращаться вокруг макро-политических проблем и проблем безопасности. США определили в качестве угроз своей национальной безопасности разработку и распространение оружия массового уничтожения, терроризм как угрозу миру, применение ракетных средств против США и природные катастрофы. Аналогичным образом, Соединенное Королевство дало угрозам своей национальной безопасности такие широкие определения, как терроризм, шпионаж, отрицательное воздействие слабых государств на стабильность в мире, а также распространение оружия массового поражения. При таком уровне определения проблем национальной безопасности может быть трудно обозначить их гендерные измерения.

Между тем, углубленный гендерный подход к разработке приоритетов национальной безопасности развитых стран расширил бы дискуссию о сути понятия «национальная безопасность» и, что более важно, о том, какие механизмы реагирования следует предусмотреть. На сегодняшний день доля мужчин среди личного состава и сотрудников полиции, вооруженных сил, пограничных войск, органов юстиции, правительственных ведомств и других институтов сектора безопасности и органов контроля в развитых странах непропорционально велика. Повышение доли женщин в институтах, обеспечивающих безопасность и (или) контролирующих такие институты, могло бы изменить значение понятия «безопасность» в развитых странах и тем самым внести коррективы в процесс формирования политики.

Аналогичным образом, развитые страны (включая Соединенное Королевство и США) находятся в числе основных стран, предоставляющих консультации, технические знания и опыт странам, осуществляющим РСБ, в том числе по разработке ПНБ и нормативных документов в области безопасности. Повышение уровня знаний по гендерным вопросам у членов групп по вопросам РСБ, направленных странами-донорами, может способствовать повышению уровня учета гендерных аспектов в проводимых ими мероприятиях по предоставлению помощи и консультаций в области формировании политики безопасности.

#### Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов:

- Нередко тенденция заострять внимание на внешних и макро-политических угрозах государству часто затеняет собой угрозы внутренней безопасности, которые по-разному влияют на разные группы общества.

- Нежелание активно учитывать гендерные аспекты в государствах, где исполнительная власть (и население) считают, что гендерное равенство у них в стране уже достигнуто.



#### Интеграция гендера в формирование политики в области безопасности в развитых странах: полезные советы и рекомендации

- **Расширить дискуссию о сути термина «национальная безопасность»:** открыть возможности для участия общественности в определении потребностей национальной безопасности. Это вопрос, по поводу которого исполнительной власти следует подумать, а контрольным организациям – вести агитационно-пропагандистскую деятельность.
- **Обеспечение обсуждения нормативных документов всеми заинтересованными слоями общества:** отлично действующие технические средства и высокий уровень образования населения обеспечат участие в дискуссиях по вопросам безопасности обороны широкого сегмента общества. Путем расширения диапазона дискуссий можно включить в них и гендерные вопросы, для чего необходимо желание со стороны исполнительной власти и парламента и пропагандистские мероприятия со стороны ОГО.
- **Разработка нормативных документов с участием всех заинтересованных слоев:** для развитых стран обычно характерна активная деятельность гражданского общества, в том числе исследовательских центров, ученых и НПО. Однако по традиции органы центрального правительства, ответственные за формирование политики, получают лишь консультации, запрашиваемые от избранных «внешних источников». Проведение общественных слушаний придаст всеобъемлющий характер процессу формирования политики и одновременно станет исходной точкой для включения гендерных вопросов.
- **Гендер как один из основных компонентов помощи в проведении РСБ:** в число объединенных ресурсов развитых стран, выделенных для оказания другим правительствам помощи по проведению РСБ и разработке надлежащих нормативных документов, следует также включать экспертов и консультантов по гендерным вопросам.

## 6 Основные рекомендации

1. Инициировать **общенациональный диалог-консультацию методом соучастия** по проблемам безопасности всякий раз, когда проводится корректировка действующих или планирование новых нормативных документов по национальной безопасности.
2. Провести **анализ потребностей безопасности на общенациональном и местном уровнях с учетом гендера**, выделяя различные потребности безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек.
3. Принять **комплексный подход к вопросам национальной безопасности** при разработке нормативных документов в области безопасности с учетом как внешних, так и внутренних угроз безопасности, таких, как НГП.
4. Нарастивать **компетентность в гендерных вопросах и заинтересованность в их учете у лиц, ответственных за формирование** политики безопасности в органах исполнительной власти, в министерствах, парламентах и политических партиях посредством гендерного обучения, наставничества, распространения информации и пропагандистской деятельности.
5. Обеспечивать **равноправие мужчин и женщин при назначении на должности и продвижении по службе** в органах, принимающих решения в области безопасности, таких, как советы национальной безопасности, а также на высшие должности в министерствах и институтах сектора безопасности.
6. Включать **экспертов по гендерным вопросам** в состав органов, принимающих решения в области безопасности – например, представителей от женской межфракционной группы парламента или от министерства по делам женщин и гендерным вопросам.
7. Учредить **местные органы безопасности, действующие методом соучастия**, задача которых – поставлять информацию для органов по формированию политики национальной безопасности и обеспечивать реализацию политики национальной безопасности на местном уровне через проведение ревизий, составление планов безопасности и осуществление скоординированных мероприятий.
8. **Выделять достаточные ресурсы** в рамках реализации политики национальной безопасности для эффективного предупреждения конкретных проблем безопасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, юноши и девушки, реагирования на такие преступления и наказания виновных, а также финансировать реализацию гендерных инициатив, таких, как гендерное обучение.
9. Проводить **мониторинг и анализ, с учетом гендерных аспектов**, нормативных документов в области национальной безопасности, в том числе посредством анализа гендерных последствий политики национальной безопасности и гендерного анализа бюджета.
10. Установить **механизмы повышения участия организаций гражданского общества**, в том числе женских организаций, в таких мероприятиях, как парламентские слушания и консультации совета национальной безопасности.
11. **Нарастивать потенциал организаций гражданского общества** по эффективному участию в формировании политики безопасности, в том числе нарастивать технический потенциал женских организаций.
12. Создавать **сети организаций гражданского общества**, в том числе женских организаций, работающих по связанным с безопасностью проблемам, с тем, чтобы обеспечить их стратегический вклад в формирование политики национальной безопасности.

# 7

## Дополнительные ресурсы

### Примеры ПНБ

Южная Африка: Draft White Paper on National Defence for the Republic of South Africa: Defence in a Democracy – <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>.

Южная Африка: White Paper on Safety and Security - <http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>.

Румыния: Romania's National Security Strategy - <http://merln.ndu.edu/whitepapers/RomaniaNationalSecurity.pdf>.

Уганда: The Uganda Defence Review: Learning from Experience - <http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/UDR/Uganda%20Defence%20Review%20-%20Learning%20From%20Experience.pdf>.

США: National Security Council - <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>.

### Практические руководства и пособия

**OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.** Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Luethold A. **Developing A National Security Policy.** 2007. URL: <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/leuthold-e.pdf>.

**Community Police Forum Toolkit.** South Africa's Department of Community Safety, 2003. URL: [http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public\\_info/C/32970](http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public_info/C/32970).

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325).** Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006. На английском и испанском языках. URL: <http://www.un-instraw.org/en/publications/gender-peace-and-security/securing-equality-engendering-peace-a-guide-to-policy-and-planning-on-women-peace-and-security/download.html>.

### Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Bearne S., Olikar O., O'Brien K.A., Rathmell A. **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform.** Berlin, The RAND Corporation, 2005. URL: [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289).

**National Security Policy.** DCAF Backgrounder. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.



## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Во избежание двусмысленности ссылок, в настоящем пособии термин «политика безопасности» означает политику безопасности на общенациональном уровне.
- 2 Born H., Fluri P. and Johnsson A. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians. Geneva, Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003, p. 27.
- 3 Излагается по: Luethold A. Developing A National Security Policy. Workshop on the Role of the Parliament in the Development of a National Security Policy in the Arab Region, Montreux, 2007. URL: <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2007/montreux/luethold-e.pdf>.
- 4 Security Sector Governance and Reform. DCAF Backgrounder. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, November 2005, p. 1.
- 5 Born H., Fluri P. and Johnsson A. p. 26.
- 6 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 92. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- 7 National Security Council. URL: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006>.
- 8 Shalamanov V. Practices of Security Sector Reform in Europe – the Case of Bulgaria. Paper presented at the international workshop “Challenges of Security Sector Reform in Macedonia” in Skopje 6 and 7 December 2002.
- 9 См. «Белую книгу Литвы по обороне». National Security Strategy. URL: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/LithuaniaNationalSecurity-2002.doc>.
- 10 Luethold A. Указ. соч.
- 11 «Белая книга Литвы по обороне». Указ. соч.
- 12 См. «Белую книгу Боснии-Герцеговины по обороне». Defence White Paper of Bosnia and Herzegovina, June 2005. URL: [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia\\_English-2005.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Bosnia_English-2005.pdf).
- 13 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 14 Priorities for Liberia's Reconstruction Process. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 14 February 2007. URL: [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic\\_id=1411&fuseaction=topics.event\\_summary&event\\_id=224140](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1411&fuseaction=topics.event_summary&event_id=224140).
- 15 Sikkerhed, vækst – udvikling. Copenhagen, Danish International Development Agency, August 2004, p. 17.
- 16 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004.
- 17 Там же, p. vi.
- 18 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 6.
- 19 Intimate Partner Violence: Overview. Centers for Disease Control and Prevention. URL: <http://www.cdc.gov/ViolencePrevention/intimatepartnerviolence/index.html>.
- 20 National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation.
- 21 Domestic Violence: A National Report. March 2005. URL: <http://www.crimereduction.gov.uk/domesticviolence/domesticviolence51.pdf>.
- 22 Barnes K., Albrecht P. and Olson M. Addressing Gender-Based Violence in Sierra Leone: Mapping Challenges, Responses and Future Entry Points. London, International Alert, 2006.
- 23 Struckman-Johnson C. and Struckman-Johnson D. Sexual Coercion Rates in Seven Midwestern Prisons for Men. – In: The Prison Journal, Vol. 80, No. 4, December 2000, p. 379. URL: <http://www.spr.org/pdf/struckman.pdf>.
- 24 Carpenter R.C. Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations. – In: Security Dialogue, Vol. 37, No. 1, 2006, p. 87.
- 25 Securing an Open Society: Canada's National Security Policy. April 2004.
- 26 Towards Gender Equality in Viet Nam through Gender-Responsive National Policy and Planning. Hanoi, National Committee for the Advancement of Women in Viet Nam, 2004, p. 28.
- 27 Bearne S., Olikar O., O'Brien K.A., Rathmell A. National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform. Berlin, The RAND Corporation, 2005. URL: [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR289](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR289).
- 28 Подробного разъяснения смысла «управления кризисными ситуациями» с точки зрения оперативной деятельности не приводится, однако известно, что это понятие включено вместо предлагавшейся в проекте ПНБ формулировки «вопросы, связанные с проблемами демократии, государственного управления и гармоничных отношений между провинциями».
- 29 Women in Politics: 2005. Inter-Parliamentary Union. URL: [http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_en.pdf).
- 30 Nathan L. Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors. London, DFID, 2006, p. 31.
- 31 Sierra Leone's White Paper on Defence. Para. 1018.
- 32 Стратегия национальной безопасности Украины, п. 3.10; Стратегия национальной безопасности Румынии, п. 3.2.
- 33 Стратегия национальной безопасности Румынии, п. 5.3.
- 34 White Paper on Intelligence. South African Government Information, 1995, para. 5.6. URL: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>.
- 35 White Paper on National Defence for the Republic of South Africa: Defence in a Democracy. South African Government Information, 1995, ch. 6, paras. 36-37. URL: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/defence.htm>.
- 36 White Paper on Safety and Security. South African Government Information, 1998. URL: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1998/safety.htm>.
- 37 McCartney C., Fischer M. and Wils O. Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation. Berghof Handbook Dialogue Series No. 2. Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 58. URL: [http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2\\_ssr\\_complete.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_ssr_complete.pdf).
- 38 Fluri P.H. and Johnson A.B. Указ. соч.
- 39 Nathan L. Указ. соч., p. 38.
- 40 Women in National Parliaments. Inter-Parliamentary Union, 31 August 2007. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- 41 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Указ. соч.
- 42 Ready to Govern. ANC policy guidelines for a democratic South Africa adopted at the National Conference, 28-31 May 1992. URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>.
- 43 Community Police Forum Toolkit. South Africa's Department of Community Safety, 2003. URL: [http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public\\_info/C/32970](http://www.capegateway.gov.za/eng/pubs/public_info/C/32970).
- 44 Open Society Justice Initiative.
- 45 OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч., p. 55.
- 46 Nathan L. Указ. соч., p. 30.
- 47 OECD DAC Handbook on Security System Reform. Указ. соч., 119.
- 48 NGO Working Group on Women, Peace and Security. URL: <http://www.peacewomen.org/un/ngo/back.html>.
- 49 National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation; National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. Green Paper. Revised May 2006; Stone C.

- et al. Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era. June 2005.
- 50 Born H., Fluri P. and Johnsson A. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians. Geneva, Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.
- 51 Valasek K. Gender and Democratic Security Governance. – In: Caparini M., Cole E. and Kinzelbach K. Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance. Bratislava, Renesans for UNDP and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- 52 Valasek K. and Nelson K. Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325). Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006.
- 53 Излагается по: Gender, Women and DDR: Gender-responsive Monitoring and Evaluation Indicators. New York, United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre.
- 54 Излагается по: Bryden A. and Hänggi H. Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 30. URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18889&nav1=4>
- 55 Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States. Paris, DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-Operation, 2006, p. 42.

