

Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах



DCAF
Женевский центр по
демократическому
контролю над
вооруженными силами
(ДКВС)



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе

Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах



DCAF
Женевский центр по
договоручившему
контролю над
вооруженными силами
(ДКВС)



ОБСЕ Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе

Автор: Меган Бастик

Благодарности: ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и Отдел по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ выражают признательность членам Консультативного совета, оказавшим содействие в составлении настоящего руководства – Пьеру Эпли, Лене Андерссон, Божане Балон, Пауло Коста, Сесил Гриффитс, Хитер Хухтанен, Марко Кубны, Николасу Лонгу, Рут Монтгомери, Тимоти Пренцлеру, Ясмин Рехман и Ивану Звержановски, – а также другим участникам рабочей встречи экспертов по гендерным вопросам и контролю над сектором безопасности, состоявшейся в ноябре 2013 г.

Автор выражает благодарность Андреа Весе из БДИПЧ ОБСЕ и Ханне Сэндз из Отдела по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ за комментарии по предварительному варианту настоящего руководства и за неоценимую помощь, которую они оказывали автору на протяжении всего проекта. Автор также благодарит Веерле Трике и Кэролайн Прадье за поддержку в исследовательской работе и коллег из группы по гендерным вопросам и вопросам безопасности ДКВС – Карин Гримм, Катрин Кесаду и Кристин Валасек – за их вклад в данный проект.

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и Отдел по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ с признательностью отмечают помощь в составлении настоящего руководства, оказанную Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству (Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC). БДИПЧ ОБСЕ также благодарит правительство Соединенных Штатов за помощь с печатью дополнительных экземпляров руководства.



ДКВС: Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (DCAF) является одной из ведущих организаций в мире, работающей в области реформирования сектора безопасности и управления им. ДКВС предоставляет государствам консультации и осуществляет программы оказания практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и проводит исследования политики с целью обеспечения эффективного демократического управления в секторе безопасности.



ОБСЕ: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – это межправительственная организация в сфере безопасности, участниками которой являются 57 государств, чьи территории находятся от Ванкувера до Владивостока. ОБСЕ, признанная в качестве регионального механизма в главе VIII Хартии ООН, является основным инструментом раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления в странах, входящих в ее географический регион. Организация использует уникальный подход к вопросам безопасности – всеобъемлющий и основанный на сотрудничестве.



БДИПЧ ОБСЕ: Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, работающим в области человеческого измерения безопасности. В этом качестве БДИПЧ оказывает содействие государствам-участникам ОБСЕ, помогая им обеспечить полное соблюдение прав человека и основных свобод, утвердить верховенство права и принципы демократии, а также создавать, укреплять и защищать демократические институты и содействовать развитию толерантности в обществе.

© ДКВС, ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 2014 г. Приветствуется использование, адаптация и копирование настоящего руководства; при этом ссылка на источник обязательна.

Просим связаться с нами, если вы хотите сделать перевод данного руководства.

Фотография на обложке: сотрудники полиции из Узбекистана, 2012 г. (фото предоставлено Бюро ПРООН в Европе и Центральной Азии).

Графический дизайн: Элис Лэйк-Хэммонд (www.alicelakehammond.com)

ISBN: 978-92-9234-890-8

При цитировании указывать: Бастик, Меган. Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах. Женева: ДКВС, ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 2014.

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	1
2. ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ НАД ПОЛИЦЕЙСКИМИ СИЛАМИ	7
3. ЗНАЧЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛАХ	13
4. СПОСОБЫ ИНТЕГРАЦИИ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ ВО ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛАХ	21
4.1 Развитие потенциала и обеспечение представительства женщин в отделах внутреннего контроля полицейской службы	24
4.2 Мониторинг осуществления гендерно-ориентированной внутренней политики в органах полиции	25
4.3 Контроль над выполнением полицией своих функций в отношении женщин, мужчин, девушек и юношей	31
4.4 Контроль над кадровой работой в полицейских службах	34
4.5 Предупреждение и пресечение сексуальных домогательств и дискриминации в рядах полиции	42
4.6 Предупреждение и пресечение неправомерных действий сотрудников полиции в отношении населения	45
5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	53
6. ТАБЛИЦА ДЛЯ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ	55
7. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ	63



1

ВВЕДЕНИЕ

Полиция выполняет в обществе чрезвычайно важную функцию и оказывает населению широкий спектр услуг. Сотрудники полиции отвечают за поддержание порядка, предупреждение и расследование преступлений и защиту безопасности граждан и целых общин. Особые полномочия и обязанности, которые есть у полиции, требуют, чтобы ее деятельность отличалась предельной честностью и осуществлялась в условиях эффективного контроля.

Чтобы сотрудники полиции могли эффективно выполнять свои обязанности, они должны осознавать различия в потребностях женщин, мужчин, девушек и юношей из тех сообществ, которым они служат, и учитывать эти различия в своей работе. Важно также предоставить равные возможности женщинам и мужчинам для службы в полиции и обеспечить справедливое отношение к сотрудникам полиции обоих полов. Такой подход к работе правоохранительных органов называется гендерно-ориентированным или учитывающим гендерные аспекты (см. врезку 1). Национальные и международные законы и другие документы, в том числе резолюции Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, призывают учитывать гендерные аспекты в правоохранительной деятельности¹. Более того, правоохранительная деятельность с учетом гендерной проблематики является частью более обширной программы по обеспечению справедливой охраны правопорядка с учетом всех аспектов существующего в обществе многообразия.

Сотрудники полиции Сербии слушают доклад о проекте Национального плана действий по выполнению Резолюции № 1325 Совета безопасности ООН «О женщинах, мире и безопасности» на конференции в Белграде. Фото: OSCE, Milan Obradovic, 2010 г.

Многие полицейские службы предприняли шаги, направленные на более широкое включение гендерных аспектов в свою деятельность. Примеры таких шагов можно найти в справочном пособии «Гендер и реформирование полицейских сил», подготовленном совместно ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН, а также в других источниках, которые приводятся в конце настоящего руководства. Системы внутреннего мониторинга и контроля являются ключевым компонентом правоохранительной деятельности, учитывающей гендерные аспекты, поскольку они обеспечивают эффективное оказание услуг населению и справедливые кадровые процессы, а также предупреждение и пресечение неправомерных действий сотрудников полиции. Именно системам внутреннего контроля и посвящено настоящее руководство.

1. ПРИМЕРЫ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ В РАБОТЕ ПОЛИЦИИ

- Преступления по-разному влияют на женщин и мужчин.
- Женщины и мужчины по-разному совершают преступления.
- Равные возможности для женщин и мужчин на полицейской службе.
- Сексуальные домогательства и другие виды неправомерных действий сексуального характера, совершаемых сотрудниками полиции.

Настоящее руководство было подготовлено в сотрудничестве с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). Оно основывается на результатах научных исследований и мнениях экспертов, а его редактирование и широкое обсуждение состоялось в ходе встречи экспертов и специалистов-практиков в ноябре 2013 г.

Руководство разработано в помощь лицам, занимающим стратегические или руководящие посты в полиции и в органах, осуществляющих руководство полицией и контроль над ее деятельностью. Оно адресовано и тем, кто занимается разработкой стратегий реформирования полицейских сил и/или внедрения комплексного гендерного подхода в полицейских службах, – в том числе сотрудникам ОБСЕ. Данное издание является справочником по хорошей практике в работе полиции и содержит стратегии, которые можно адаптировать с учетом условий, потребностей и ресурсов конкретных полицейских служб.

Настоящее руководство включает следующие компоненты:

- » обзор системы контроля над полицейскими силами;
- » рассмотрение вопроса о том, почему гендерная концепция важна для контроля над полицейскими силами;
- » рекомендации по интеграции гендерных аспектов в основные направления деятельности в области контроля над полицейскими силами;
- » таблицу для внутренней оценки;
- » список дополнительных ресурсов.



Настоящее руководство является частью серии публикаций, в которой содержится подробный анализ вопросов контроля над правоохранительной деятельностью с точки зрения гендерной проблематики и реформирования сектора безопасности – темы, которая представлена в справочном пособии «Гендер и реформирование сектора безопасности», опубликованном совместно ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН. В данную серию также входят руководства «Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в вооруженных силах» и «Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов».



АВИАБИЛЕТЫ
ВО ВСЕ НАПРАВЛЕНИЯ

ASIA
AFRICA
EUROPA



EXCEPTIE
TRANSPORTUL
PASAGERILOR

dr. STEFAN MARE
SPINT

73

2

ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ НАД ПОЛИЦЕЙСКИМИ СИЛАМИ

В настоящем руководстве общий термин «полиция» используется для обозначения всех уполномоченных и/или контролируемых государством служб, на которые государство возложило ответственность за поддержание законности и общественного порядка и с этой целью предоставило им право применять силу и/или наделило их особыми полномочиями. Функции полицейских служб часто включают, помимо прочего, следующее:

- поддержание законности и общественного порядка;
- защиту и соблюдение прав человека и основных свобод;
- предупреждение и расследование преступлений и борьбу с преступностью;
- оказание помощи и других услуг населению.

В некоторых государствах есть специализированные полицейские службы – например, пограничная полиция. Многие рекомендации, приведенные в данном руководстве, применимы и к жандармерии (военным или военизированным силам, выполняющим правоохранные функции в отношении гражданского населения; в некоторых странах они называются «гражданской гвардией», «карабинерами» и т. д.).



Для выполнения своих функций полиция имеет особые полномочия, в том числе на задержание и арест, а также на применение силы. Это ставит полицию в нелегкое положение, поскольку от нее требуется соблюдать баланс между правом человека на частную жизнь и свободу и презумпцией его невиновности (до тех пор, пока не будет доказана его вина), а также другими правами личности, с одной стороны, и своей обязанностью поддерживать законность и порядок в обществе – с другой. Полицейское руководство пользуется значительной оперативной независимостью, а сотрудники полиции наделены дискреционными полномочиями (например, на задержание или вынесение предупреждений за незначительные нарушения)². Эта независимость и эти дискреционные полномочия должны уравниваться контрольными и надзорными механизмами, гарантирующими, что полиция будет пользоваться своими полномочиями для честного и справедливого исполнения законодательства, и защищающими гражданские свободы от злоупотреблений со стороны полиции. Однако контроль или надзор над деятельностью полиции не сводится лишь к ограничению использования полицейских полномочий; полицейские также должны нести ответственность за то, насколько эффективно они используют свои полномочия и ресурсы для снижения преступности, повышения общественной безопасности и служения обществу.

Для обеспечения подотчетности полиции необходимы надзорные и контрольные структуры и системы как внутри самой полиции (внутренний контроль), так и вне ее (внешний контроль). Эти контрольные структуры и системы значительно отличаются в разных странах, однако каждый из представленных ниже механизмов может играть в них важную роль.

Внешний контроль

Деятельность полиции подлежит внешнему контролю со стороны гражданских органов, в том числе (как минимум) министерства внутренних дел³ и/или соответствующих мэров (которые отвечают за работу городских или окружных департаментов полиции), судебной системы (чьи решения и иные приказы обязана выполнять полиция) и парламента (который разрабатывает проекты законов и обычно утверждает бюджет правоохранительных органов). Финансовый контроль над полицией может осуществлять главная финансовая инспекция. Определенную роль в осуществлении контроля нередко играют независимые от правительства контрольные органы – национальный правозащитный институт, институт омбудсмена и/или комиссия/государственный орган по рассмотрению жалоб на действия полиции (см. руководство «Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов»). Помимо этого, в некоторых странах полиция обязана отчитываться перед форумами по совместной с общественностью охране правопорядка в местных общинах, местными комитетами по безопасности или

гражданскими комитетами по контролю и сотрудничать с ними. Неформальный гражданский контроль осуществляется правозащитными организациями, женскими группами, исследовательскими организациями и средствами массовой информации, поскольку все они способны выявлять недостатки в работе полиции и продвигать перемены. На международном уровне контроль может осуществлять Организация Объединенных Наций (через договорные органы по правам человека, специальные механизмы и Универсальный периодический обзор), а также региональные договорные органы по правам человека⁴.

Внутренний контроль

Несмотря на важную роль внешнего надзора, основную ответственность за эффективность работы полиции на местах и за активные меры по предотвращению злоупотреблений со стороны сотрудников полиции несет полицейское руководство. Именно оно отвечает за решение повседневных задач охраны правопорядка и оказывает наибольшее влияние на результаты работы и поведение своих подчиненных⁵. Подотчетность сотрудников полиции обеспечивается системой подчинения внутри полицейской службы. Помимо этого, осуществляется постоянный надзор и упреждающий мониторинг персонала, его обучения и профессионального развития, а также контроль над оперативными процессами и методами работы.

Для контроля, оценки, надзора и мониторинга деятельности полицейских служб существуют различные внутренние структуры и системы. К таким структурам относятся инспекции и отделы внутреннего контроля, а системы часто включают в себя индикаторы результативности, системы управления качеством и системы раннего предупреждения. Для осуществления надзора и мониторинга требуется, как минимум, сбор и анализ данных, а также корректирующие механизмы на случай выявления проблем. На персональном уровне контроль выражается в кадровых процессах – проверке анкетных данных, удержании на службе или увольнении, продвижении по службе, оценке результатов работы и аттестации сотрудника.

Важным компонентом деятельности по контролю является процесс приема жалоб, расследования по этим жалобам и принятия дисциплинарных мер. Многие полицейские службы создают независимые отделы для расследования предполагаемых неправомерных действий со стороны полицейских (например, «отдел внутренних расследований» или «отдел соответствия профессиональным стандартам»); в них работают сотрудники, прошедшие специальную подготовку⁶. Другие полицейские службы привлекают следователей из другого отделения или региона, с тем чтобы была гарантирована их независимость от лиц, в отношении которых проводится расследование.

Такие механизмы внутреннего контроля и методы повышения их ориентированности на гендерные вопросы и рассматриваются в настоящем руководстве.

Эффективность механизмов внутреннего контроля в значительной степени зависит от приверженности полицейского руководства делу борьбы с неправомерными действиями сотрудников и от готовности полиции предоставлять качественные услуги подотчетным образом. Иногда полиция неохотно идет на то, чтобы ее институты подвергались критике. При этом механизмы внутреннего контроля могут не пользоваться доверием у населения, поскольку люди полагают, что полицейское начальство выгораживает своих сотрудников. Необходимо также отметить, что сфера использования внутренних механизмов часто ограничена, и они имеют тенденцию только реагировать на нарушения при помощи карательных мер, а не предупреждать их, используя меры профилактического характера⁷. В этой связи механизмы внутреннего контроля необходимо дополнять внешним контролем. Помимо этого, надзор и мониторинг со стороны внешних контрольных органов укрепляет и поддерживает усилия полицейского руководства по отражению гендерной концепции в работе полицейских служб.



Police Politie

Police Politie

M. DENIS

BRP-CP

3

ЗНАЧЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛАХ

Наряду с такими факторами, как возраст, ограниченные возможности, пол, этническая принадлежность и социальное положение, гендерные роли занимают центральное место в нашем восприятии преступности и насилия. Гендер – это не просто «женские вопросы», гендер – это различные роли, характеристики и поведенческие особенности мужчин и женщин, которых ожидает от них или которыми наделяет их общество. С точки зрения полицейских служб, гендер играет важнейшую роль в определении характера преступлений, которые обычно совершают женщины и девушки, мужчины и юноши, или жертвами которых они являются. Таким образом, для эффективной правоохранительной деятельности очень важно принимать во внимание гендерную проблематику в обществе и в полиции. Во врезке 2 приведены некоторые гендерные термины, использованные в настоящем руководстве.

В рамках каждого процесса внутреннего контроля следует рассматривать различие во влиянии контролируемых структур, систем, правил, процессов и методов работы на женщин и мужчин, будь то сотрудники полиции или лица, с которыми работает полиция или которым она оказывает свои услуги. Некоторые основные преимущества такого гендерного подхода перечислены ниже.

Эффективное предоставление услуг

Во многих странах женщины и мужчины, которые становятся жертвами насилия в семье (также известного как домашнее насилие или насилие со стороны интимного партнера), сексуального насилия и торговли людьми, сталкиваются с нежеланием полиции надлежащим образом расследовать совершенные в их отношении преступления и преследовать виновных. Как показывают данные, полученные из 57 стран, в среднем только 11 процентов женщин, которые подвергаются нападениям сексуального характера, сообщают об этом в полицию⁸. Это означает, что существует множество жертв домашнего или сексуального насилия, которые остаются неохваченными услугами полиции. Контрольные процессы помогают улучшить работу полицейских служб, заостряя внимание на преступлениях такого рода, а также в целом на различии в опыте и переживаниях женщин, мужчин, девушек и юношей, ставших жертвами преступлений.



Создание представительной полицейской службы

Обеспечение сбалансированного представительства женщин и мужчин в составе полицейских сил является очень важным условием эффективного предупреждения, выявления и расследования преступлений, совершаемых в отношении граждан обоих полов. Более того, согласно исследованиям, женщины часто приносят в работу полиции особые полезные навыки и преимущества, которые повышают эффективность полицейской службы⁹. Тем не менее, в некоторых странах процесс набора кадров в полицию является дискриминационным по отношению к женщинам. Принятые на службу женщины слишком часто занимают низкие должности и в конечном итоге вынуждены увольняться, поскольку лишены возможности в достаточной степени применить свои навыки, а также по причине дискриминирующего отношения и внутренней политики, сексуальных домогательств, а также трудностей, связанных с совмещением работы в полиции с выполнением семейных обязанностей¹⁰. Мониторинг кадровых процессов, уделяющий особое внимание различию в отношении к женщинам и мужчинам, может помочь полиции решить эти проблемы и обеспечить набор, удержание на службе и карьерный рост одаренных сотрудниц.

Предотвращение и пресечение сексуальных домогательств и дискриминации в рядах полиции

Дискриминация по признаку пола и сексуальные домогательства в рядах полиции не только нарушают права жертв подобных правонарушений, но и влекут за собой серьезные расходы для правоохранительных органов, связанные с текучкой кадров, снижением производительности, проблемами со здоровьем, а в некоторых странах – с судебными издержками. Например, проведенное в Австралии исследование показало, что 63% служащих в полиции женщин и 14% мужчин подвергались сексуальным домогательствам¹¹. Механизмы внутреннего контроля играют ключевую роль в создании уважительной атмосферы на рабочем месте, в которой дискриминация и домогательства редко имеют место, а если и возникают, то эффективно пресекаются.



Предупреждение и пресечение неправомерных действий сотрудников полиции в отношении населения

Необходимо предотвращать и активно пресекать гендерное насилие или дискриминацию со стороны сотрудников полиции в отношении задержанных, жертв преступлений и других представителей населения. Подобные правонарушения могут быть направлены как на мужчин и юношей, так и на женщин и девушек. В некоторых странах сотрудники полиции оказались замешаны в организованной преступности, связанной с секс-индустрией, – в частности, с проституцией и торговлей людьми. Помимо этого, домашнее насилие в семьях сотрудников полиции встречается непропорционально часто по сравнению с другими семьями¹². Для жертв гендерного насилия, желающих сообщить о происшедшем или о недостатках в мерах полицейского реагирования, особенно много препятствий возникает в том случае, если такое преступление совершено сотрудником полиции. Тем не менее, полиция может принять действенные меры для того, чтобы не допускать подобных злоупотреблений, а в случае их совершения обеспечить принятие таких мер, которые укрепят доверие к полиции со стороны населения.

Сотрудница Лондонской столичной полиции. Фото: Angel Xavier Viera, 2013 г. Столичная полиция участвует в проекте по сокращению количества нападений сексуального характера и случаев нежелательного поведения сексуального характера в городском транспорте.

2. ГЕНДЕРНАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ

Полиция обычно использует в своих документах определения, представленные в национальном законодательстве или нормативных документах и совпадающие с международно-согласованными терминами. Ниже приведены несколько примеров.

Гендер – это понятие, «обозначающее социальные характеристики и возможности, связанные с принадлежностью к мужскому или женскому полу, а также взаимоотношения между женщинами, девушками, мужчинами и юношами. Эти характеристики, возможности и взаимоотношения выстраиваются обществом и усваиваются в процессе социализации. Они зависят от конкретных условий и контекста/времени и могут изменяться. Гендер определяет то, что ожидают от женщин или мужчин, что им разрешают и ценят в них в конкретном контексте. В большинстве стран существуют различия в положении женщин и мужчин и неравенство между ними с точки зрения возлагаемых на них обязанностей, их деятельности, доступа к ресурсам и контроля над ними, а также возможностей принятия решений... К другим важным критериям для социально-культурного анализа являются классовая и расовая принадлежность, уровень бедности, этническое происхождение и возраст». (UN Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality* [Бюро специального советника Генерального секретаря ООН по гендерным проблемам и улучшению положения женщин, «Комплексный гендерный подход: стратегия достижения гендерного равенства»], rev. August 2001)

Дискриминация по признаку пола (гендерная дискриминация) – это несправедливое обращение или субъективное различие, основанное на половой принадлежности лица, гендере, сексуальной ориентации или гендерной идентичности. (Адаптировано по: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20, статья 2, п. 2, E/C.12/GC/20, 2 июля 2009 г.)

Комплексный гендерный подход («гендерный мейнстриминг») – это «процесс оценки возникающих для женщин и мужчин последствий любых планируемых мер, включая законодательство, политику или программы, во всех областях и на всех уровнях. Речь идет о стратегии, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и накопленный ими опыт должны стать одним из неотъемлемых направлений деятельности в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки политики и программ во всех сферах политической, экономической и общественной жизни, с тем чтобы и женщины и мужчины в равной степени пользовались плодами таких усилий и для неравенства не оставалось места. Конечная цель состоит в обеспечении равенства между женщинами и мужчинами». (Официальные отчеты Генеральной ассамблеи ООН, 52-я сессия (1997), Дополнение № 3 (A/52/3/Rev.1), глава IV, п. 4)

Сексуальные домогательства – это «любое нежелательное сексуальное приставание, просьба об оказании сексуальной услуги, вербальный или физический контакт или жест сексуального характера, либо любое другое поведение сексуального характера, которое, как обоснованно ожидается или воспринимается, оскорбляет или унижает другого человека, когда подобное поведение связано с работой, выдвигается в качестве условия для трудоустройства или создает угрожающую, враждебную или оскорбительную атмосферу на работе». (United Nations Secretary-General's Bulletin on Prohibition of Discrimination, Harassment, Including Sexual Harassment, and Abuse of Authority [Бюллетень Генерального секретаря ООН «Недопущение дискриминации, преследований, включая сексуальные домогательства, а также злоупотреблений властью на работе»], ST/SGB/2008/5, 11 February 2008)

Неправомерные действия сексуального характера включают преступления, совершаемые на сексуальной почве (преследование, изнасилование и иные формы нападения на сексуальной почве), а также неуголовные действия сексуального характера, которые являются неподобающими, непрофессиональными или подрывают доверие к полиции со стороны общества, например:

- принуждение к оказанию сексуальных услуг в обмен на отказ от наложения штрафа или от задержания;
- неподобающий физический контакт с подозреваемыми;
- действия сексуального характера во время дежурства (например, просмотр порнографии, вступление в половые отношения, использования услуг проституток);
- необоснованные действия, совершаемые по причинам личного и/или сексуального характера (например, необоснованная остановка автомобиля, если водителем является женщина). (Адаптировано по: International Association of Chiefs of Police, Addressing Sexual Offenses and Misconduct by Law Enforcement [Международная ассоциация начальников полиции, Предупреждение и пресечение сексуальных преступлений и неправомерного поведения со стороны сотрудников правоохранительных органов], Alexandria, VA, 2011, pp. 3-4.)



4

СПОСОБЫ ИНТЕГРАЦИИ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ ВО ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛАХ

Далее приводятся практические стратегии по отражению гендерной концепции в полицейских структурах, процессах и методах внутреннего контроля. При реализации любой из этих стратегий следует помнить о двух моментах. Во-первых, любой процесс гендерного реформирования должен затрагивать культуру и ценности всей организации. В частности, поведение лиц, контролирующую деятельность полиции, оказывает серьезное влияние на ведомственную культуру, а также на поведение сотрудников полиции. Во-вторых, необходимо сильное руководство для того, чтобы постоянно подтверждать и демонстрировать, что поощрение гендерного равенства в работе полиции полезно для сотрудников как женского, так и мужского пола, а также для самих полицейских органов и для населения, которому они служат. Представленные ниже примеры хорошей практики необходимо адаптировать к потребностям и ресурсам конкретной полицейской службы. Во врезке 3 показано, что такие инициативы необязательно должны быть дорогостоящими.

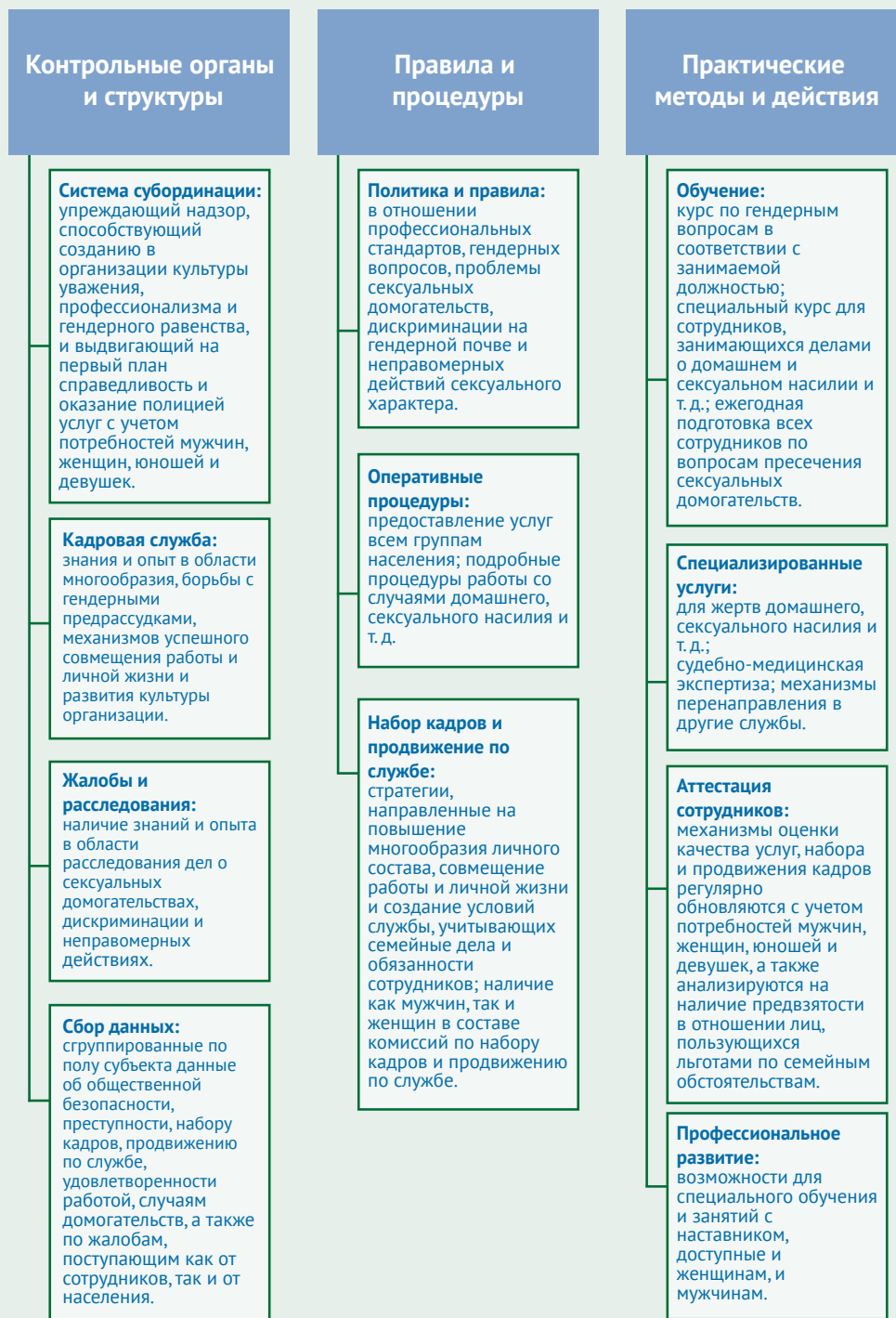
3. ВОСЕМЬ НЕДОРОГИХ ШАГОВ К СОЗДАНИЮ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛ

Эти недорогие меры и многие другие примеры хорошей практики, приведенные в настоящем руководстве, демонстрируют, что решение гендерных вопросов требует скорее нового мышления, чем значительных финансовых ресурсов.

- ✓ Соберите статистические данные о доле женщин среди лиц, претендующих на службу в полиции, и сравните их с процентом женщин, принятых на службу. Для анализа исходных данных можно привлечь преподавателей и аспирантов.
- ✓ Проведите обсуждение в фокус-группах и онлайн-опросы сотрудников полиции женского и мужского пола.
- ✓ Включите гендерные задачи в существующие процессы стратегического планирования.
- ✓ Измените должностные инструкции и критерии продвижения по службе, включив в них знания и навыки в области гендерной проблематики.
- ✓ Внесите изменения во внутреннюю политику полицейской службы, предусматривающую взыскания за уход в отпуск по уходу за ребенком и, в частности, требование о непрерывности стажа как условия для продвижения по службе.
- ✓ Проводите обучение по гендерным вопросам, а также по вопросам многообразия кадрового состава и пресечения сексуальных домогательств.
- ✓ Наладьте сотрудничество с женскими организациями и профильными министерствами.
- ✓ Задействуйте средства массовой информации, с тем чтобы охватить все группы общества и укрепить доверие с их стороны.

В настоящем руководстве рассматриваются направления работы и вопросы, требующие особого внимания, – внутриведомственная политика, процедуры, обучение, сбор данных, мониторинг и отчетность. Очень важно использовать комплексный подход, охватывающий все эти области. Например, если в полицейской службе есть внутренняя политика в отношении сексуальных домогательств, но при этом не проводится обучение для информирования сотрудников об этой политике и отсутствуют структуры для подачи жалоб и проведения расследований по этим жалобам, такая политика будет совершенно неэффективной. Таким образом, эффективный внутренний контроль требует наличия не только соответствующей политики, но и специальных ресурсов для ее оперативного выполнения на практике, а также соответствующих структурных механизмов. На схеме 1 представлено взаимодействие всех этих элементов в процессе интегрирования гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах. Вы можете сверяться с этой схемой по мере ознакомления с настоящим руководством.

СХЕМА 1. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ СТРУКТУРАМИ, ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКОЙ И ПРАКТИКОЙ ПРИ ИНТЕГРАЦИИ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ ВО ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СИЛАХ



4.1 Развитие потенциала и обеспечение представительства женщин в отделах внутреннего контроля полицейской службы

Гендер является новой темой для многих полицейских служб и часто неверно понимается ими как понятие, относящееся исключительно к женщинам. В этой связи обучение по гендерным вопросам требуется, вероятно, на всех уровнях, но наиболее актуально оно для лиц, ответственных за руководство деятельностью полиции и за контроль над этой деятельностью. Увеличение количества женщин в составе существующих в полиции контрольных структур, в которых женщины часто представлены недостаточно, может стать эффективным способом расширения возможностей полиции в области решения гендерных вопросов.

Обучение

Всем сотрудникам и отделам, задействованным в мониторинге и контроле над деятельностью полиции, может потребоваться обучение по гендерным вопросам, связанным с их конкретными обязанностями. Такое обучение должно касаться следующих вопросов:

- национального и международного законодательства, касающегося гендера и вопросов равенства и применимого к работе правоохранительных органов;
- внутриведомственной политики и инструкций в отношении гендера и вопросов равенства, а также методов реализации этой политики при помощи комплексной гендерной стратегии;
- различий во влиянии преступности и проблем с безопасностью на женщин, мужчин, девушек и юношей из различных сегментов общества;
- методов расследования конкретных видов преступлений на гендерной почве – таких, как насилие в семье, сексуальное насилие и торговля людьми;
- гендерной проблематики на рабочем месте (например, политики, учитывающей семейные обстоятельства сотрудников, и политики в отношении сексуальных домогательств);
- сбора и анализа данных, сгруппированных по полу, и других данных, связанных с гендерными вопросами (см. врезку 4);
- вопросов вовлечения общественности – как женщин, так и мужчин – в контроль над деятельностью полиции.

Учебные курсы могут составляться и проводиться отделом в структуре полиции, отвечающим за вопросы равенства, специально назначенным координатором или специалистом по гендерным вопросам, а также с привлечением консультантов из женских общественных групп.

Гендерный баланс

Для эффективного выявления и справедливого решения проблем, беспокоящих сотрудников полиции мужского и женского пола, а также женщин, мужчин, девушек и юношей из числа местного населения, контрольные структуры должны в равной степени состоять из мужчин и женщин. Это также повысит веру населения в способность контрольного органа решать их проблемы. В целях повышения представительства и участия женщин в составе контрольной структуры, в ее состав можно включить одно или нескольких из следующих лиц:

- представительницу объединения женщин-сотрудниц полиции (если такого объединения не существует, можно назначить или избрать представительницу женщин в состав контрольного органа);
- лицо, ответственное за женские вопросы в профсоюзе сотрудников полиции;
- представительниц местного населения (например, участниц женской сети или членов организаций, предоставляющих услуги женщинам, ставшим жертвами преступлений).

4. ГРУППИРОВКА ДАННЫХ ПО ПОЛУ СУБЪЕКТА

Что это такое? Данные, сгруппированные по полу субъекта, – это данные, которые собираются и представляются отдельно в отношении мужчин и женщин.

Как собирать такие данные?

- Все бланки и компьютерные формы должны содержать требование об указании пола субъекта.
- Данные должны собираться равномерно – как среди женщин, так и среди мужчин – или пропорционально представительству женщин и мужчин, работающих в конкретной службе или группе.
- Необходимо продумать специальные меры по обеспечению участия женщин и мужчин в процессе сбора данных (например, можно организовать отдельные фокус-группы для женщин и мужчин или сотрудничать с общинными организациями).
- Следует всегда сравнивать данные о женщинах и мужчинах и анализировать различия.

4.2 Мониторинг осуществления гендерно-ориентированной внутренней политики в органах полиции

Правильная внутриведомственная политика является основой осуществления правоохранительной деятельности с учетом гендерных вопросов. Все внутренние правила должны учитывать различия в потребностях женщин, мужчин, девушек и юношей – будь то жертвы преступлений, преступники, задержанные или сотрудники полиции. Помимо этого, необходима политика по конкретным

гендерным вопросам. Системы внутреннего контроля отвечают за мониторинг выполнения политики, в том числе ее влияния на различные группы населения. Специальные органы могут содействовать тому, чтобы гендерным вопросам уделялось необходимое внимание.

Внутренняя гендерная оценка или гендерный аудит

Проведение внутренней гендерной оценки или гендерного аудита может стать очень хорошим первым шагом, если требуется определения, какие правила и меры уже существуют, а каких не хватает. Гендерный аудит – это процесс оценки, используемый организацией для того, чтобы определить, как гендерная проблематика отражена в ее внутренних процессах и ее деятельности. В ходе гендерного аудита собирается информация из различных источников и может проводиться изучение конкретной гендерной проблемы или анализ всех аспектов деятельности организации. Полезность гендерного аудита была признана рядом полицейских организаций¹³.

На с. 55 приводится таблица вопросов для внутренней гендерной оценки. ДКВС разработал более подробное «Руководство по проведению внутренней гендерной оценки для полиции, вооруженных сил и органов правосудия» (Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector), которое также можно использовать для планирования и проведения такого аудита (см. раздел «Дополнительные ресурсы на с. 63). Изданное ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН пособие «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности» также содержит рекомендации по проведению гендерного аудита институтов сектора безопасности.

Анализ внутриведомственной политики

Для того чтобы контрольные структуры и системы могли эффективно осуществлять мониторинг гендерных вопросов, необходимо наличие соответствующей политики, устанавливающей стандарты, которые полиция обязуется соблюдать. Анализ политики можно выполнить, используя следующие шаги:

- проанализируйте все стандартные оперативные процедуры, протоколы, правила, процессы и практические методы, чтобы убедиться в том, что они не являются дискриминационными, что их формулировки относятся и к мужчинам, и к женщинам и что они учитывают различия в потребностях женщин, мужчин, девушек и юношей;
- убедитесь в наличии соответствующих оперативных процедур, протоколов, правил, процессов и практики в отношении гендерных преступлений – таких, как насилие в семье и сексуальное насилие;

- убедитесь, что имеющиеся процедуры и протоколы отражают четкое понимание того факта, что полиция обязана служить обществу в целом и защищать все население, включая женщин и группы, составляющие меньшинство;
- обсудите протоколы и процедуры с группами общественности, в том числе с женскими организациями, группами жертв преступлений и представителями органов здравоохранения и образования и служб по предоставлению юридических услуг.

Чтобы упростить мониторинг гендерных вопросов, в каждом внутреннем правиле полиции следует указывать, какие данные, сгруппированные по полу субъекта, следует собирать и как их следует отражать в отчетности; помимо этого, необходимо указать соответствующие индикаторы¹⁴. Впоследствии органы внутреннего контроля смогут использовать эти данные для того, чтобы оценить разницу в воздействии, которое такая политика оказывает на женщин, мужчин, девушек и юношей, а также оценить прогресс в достижении конкретных гендерных целей. Гендерно-ориентированный мониторинг рассматривается в разделе 4.3 «Контроль над выполнением полицией своих функций в отношении женщин, мужчин, девушек и юношей» (с. 31) и в разделе 4.4 «Контроль над кадровой работой в полицейских службах» (с. 34).

Гендерная политика

Многим полицейским службам пошла на пользу разработка и реализация конкретной гендерной политики, стратегии и/или плана действий. В гендерной политике указываются цели и обязательства полиции в области включения гендерных вопросов в каждый аспект своей политики и практики в качестве неотъемлемой составляющей. В плане действий по гендерным вопросам определяются необходимые меры, сроки и обязанности в рамках работы по достижению целей в этой области.

Наряду с ведомственной гендерной политикой существует, вероятно, и национальная гендерная политика, предусматривающая конкретные обязанности полиции, в некоторых случаях связанные с международными обязательствами государства. Такая политика может существовать в виде национального плана действий по выполнению Резолюции № 1325 Совета безопасности ООН или в виде национальной стратегии по достижению гендерного равенства или ликвидации насилия в отношении женщин. Полицейским службам необходимо вести мониторинг выполнения своих задач в соответствии с национальной политикой в данной сфере и отчитываться о результатах (см. пример 1).

ПРИМЕР 1. КООРДИНАТОР ПО ВОПРОСАМ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В УПРАВЛЕНИИ ПОЛИЦИИ ЧЕРНОГОРИИ

Координатор по вопросам гендерного равенства в Управлении полиции Черногории был назначен после принятия в 2007 г. закона «О гендерном равенстве». Он контролирует выполнение обязательств государства и регулярно отчитывается о реализации Национального плана действий в области гендерного равенства, а также отвечает за предоставление данных о выполнении Черногорией своих обязательств в рамках Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Управление полиции ежегодно принимает активное участие во всемирной кампании «16 дней против гендерного насилия». В 2011 г. Координатор по вопросам гендерного равенства помог разработать стандартную процедуру реагирования на случаи гендерного насилия; этот документ определяет действия соответствующих органов и их взаимную координацию.

Источники: Women Police Officers Network in South East Europe, Guidelines for Gender Sensitive Policing: With an Emphasis on Recruitment, Selection and Professional Development of Women in Police Services [Сеть женщин-полицейских Юго-Восточной Европы, Руководящие принципы для учета гендерных вопросов в полицейской деятельности: набор, отбор и профессиональное развитие женщин в полицейских службах], Belgrade, UNDP/SEESAC, 2012, p. 27; личная беседа с Божаной Балон из ПРООН/Центра по контролю над легким и стрелковым оружием в Юго-Восточной Европе (SEESAC), 28 июня 2013 г.



Специальные должности и органы

В ходе реализации гендерных инициатив многие полицейские службы задаются вопросом о том, следует ли создавать специальные органы (такие, как отдел по гендерным вопросам, описанный в примере 2) или же расширить обязанности существующих органов, включив в них гендерные вопросы. Ниже в таблице 1 приведены некоторые из преимуществ и недостатков обоих подходов. Необходимо отметить, что даже при наличии специальных органов уже существующие органы все равно должны заниматься гендерными вопросами в своей работе.

Помимо этого, во многих полицейских службах есть специальные сотрудники (например, «координатор по гендерным вопросам»), задача которых – поддерживать интеграцию гендерной проблематики во внутреннюю политику и работу полиции.

ТАБЛИЦА 1. ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ НАЛИЧИЯ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СЛУЖБАХ СПЕЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ГЕНДЕРНЫМ ВОПРОСАМ И МОНИТОРИНГА В ЭТОЙ СФЕРЕ

Преимущества	Недостатки
Создается группа экспертов и инструкторов по гендерным вопросам.	Возможное отсутствие авторитета и доверия.
Способствует включению в стратегию гендерных вопросов и обеспечивает движение вперед.	Возможность возникновения в других подразделениях организации ощущения, что за отражение гендерных вопросов в работе полиции отвечает «кто-то другой».
Способствует развитию координации действий и сотрудничества между различными отделами.	Мандат может оказаться расплывчатым в отношении других существующих органов или дублирующим функции этих органов.
Можно привлечь дополнительное (целевое) финансирование на интегрирование гендерной концепции.	Часто недостаточная обеспеченность ресурсами по сравнению с другими отделами.
Может помочь расширить сотрудничество с внешними структурами по гендерным вопросам/контрольными органами.	

Полковник Лола Отабоева (в форме) – старший советник по вопросам международного сотрудничества и координатор по гендерным вопросам в Министерстве внутренних дел Таджикистана. Она лоббировала и поддержала создание специальных подразделений полиции для борьбы с насилием в семье. В вооруженных силах Таджикистана работает более 1,5 миллиона женщин, из них девять имеют звание полковника, а 71 – подполковника. Фото: Офис ОБСЕ в Таджикистане, без даты.

Там, где специальные внутренние структуры или отделы по контролю за гендерными вопросами уже существуют, они должны отвечать следующим требованиям:

- пользоваться поддержкой старшего руководства и находиться достаточно высоко в ведомственной иерархии, чтобы утверждать и осуществлять изменения;
- иметь свое четкое место в полицейской структуре и доступ к лицам, принимающим решения на стратегических уровнях, а также к необходимым данным;
- обладать потенциалом в области проведения исследований и анализа политики;
- связывать или координировать свою работу с работой существующих надзорных органов;
- направлять своих сотрудников на обучение по гендерным вопросам;
- соблюдать баланс между сотрудниками женского и мужского пола.

ПРИМЕР 2. ОТДЕЛ ПО ГЕНДЕРНЫМ ВОПРОСАМ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ ЛИБЕРИИ

Либерийская национальная полиция (ЛНП) утвердила гендерную политику в 2005 г., а в 2008 г. был создан Отдел по гендерным вопросам, который обеспечивает поддержку, мониторинг, предоставление рекомендаций и отчетности по вопросам реализации гендерной политики. Отдел, состоящий из 7 сотрудников, способствует набору женщин на службу в полицию, поддерживает развитие потенциала сотрудников женского пола и включение курса гендерного обучения в программу полицейской академии; повышает информированность сотрудников полиции и широкой общественности о гендерной политике полиции и насилии в отношении женщин и детей, а также проводит широкомасштабный мониторинг интеграции гендерных аспектов во внутренние правила, инструкции и программы ЛНП. Отдел по гендерным вопросам также рассматривает жалобы на сексуальные домогательства, домашнее насилие и злостную неуплату алиментов на детей со стороны сотрудников полиции.

Источник: Miranda Gaanderse and Kristin Valasek (eds.), *The Security Sector and Gender in West Africa: A Survey of Police, Defence, Justice and Penal Services in ECOWAS States* [Сектор безопасности и гендерные вопросы в Западной Африке: исследование политики, обороны, правосудия и пенитенциарной системы в государствах ЭКОВАС], Geneva, DCAF, 2011, p. 146.

Объединения женщин-сотрудников полиции

Некоторые полицейские службы создали комитеты или сети, представляющие как приведенных к присяге, так и гражданских сотрудников женского пола. Помимо этого, были созданы комитеты, представляющие сотрудников, относящихся к группе сексуальных меньшинств (лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов – ЛГБТ). Несмотря на то, что перед такими комитетами формально не ставится задача реализации политики, они часто отслеживают проблемы,

возникающие у сотрудников женского пола или сотрудников, принадлежащих к сексуальным меньшинствам, и докладывают о них руководству, при этом предоставляя и свои рекомендации по решению этих проблем. Такие комитеты или сети могут быть полезным механизмом внутреннего контроля за гендерными вопросами¹⁵.

4.3 Контроль над выполнением полицией своих функций в отношении женщин, мужчин, девушек и юношей

Полиции важно получать надежную информацию о результатах своей работы, с тем чтобы оценить, выполняет ли она должным образом свои функции, а также разработать соответствующие меры реагирования на потребности женщин, мужчин, девушек и юношей в том обществе, которому служит данная полицейская служба. Контроль над тем, как полиция выполняет свои обязанности, должен включать сбор и анализ информации по гендерным вопросам, касающейся всех сфер работы полиции, а особое внимание должно уделяться действиям полиции в связи со случаями насилия в семье и сексуального насилия.

Сбор и анализ данных, касающихся гендерных вопросов

Полицейская статистика должна включать следующие данные:

- информацию о преступлениях с указанием пола и возраста жертвы и предполагаемого преступника; эта информация должна отражать все имеющиеся гендерные характеристики (например, случаи нападения в семье должны быть отражены в протоколе как домашнее насилие, а не как нападение);
- тенденции в характеристиках (виктимизации) жертв;
- данные по раскрываемости и постановления по делам;
- удовлетворенность общественности действиями полиции;
- доверие населения к полиции;
- чувство безопасности в обществе¹⁶.

Данные о результатах расследования или вынесенном по делу решении указывают на то, как полиция ведет или закрывает дело по заявлению о совершенном преступлении (в том числе, было ли начато уголовное преследование или же дело было изъято из списка расследуемых). Эти данные особенно важны, потому что они помогают оценить, как полиция реагирует на просьбы о помощи со стороны населения, а также выяснить, по каким правонарушениям чаще всего не проводится должного расследования. Например, если выясняется, что по большому проценту вызовов по поводу домашнего насилия не было проведено расследования (например, такие звонки регистрировались просто как «поступившая информация»,

а не как сообщение о преступлении, либо поступившая информация была признана не содержащей описания преступления или ложной), это позволяет предположить наличие серьезных расхождений между тем, какие случаи граждане считают насилием в семье, и тем, как полиция реагирует на такие случаи¹⁷.

Преступления, о которых часто не сообщают в полицию – домашнее и сексуальное насилие, – в итоге остаются неучтенными в полицейской статистике. В этой связи полиции следует активно включать в свой анализ преступности данные, которые собирают другие ведомства (например, результаты опросов жертв и информация, собранная организациями, работающими с жертвами). Исследование преступности в Соединенном Королевстве (British Crime Survey) включает индивидуальные интервью с пострадавшими, а также отдельный модуль по домашнему насилию, нападениям сексуального характера и преследованию, который жертвы заполняют самостоятельно. Эти данные дополняют полицейскую статистику и позволяют получить общую картину преступности¹⁸. Полицейские ведомства должны продумать способы привлечения женских организаций и других заинтересованных сторон к мониторингу и предоставлению информации о результатах работы полиции. Например, можно привлечь женский кризисный центр для оценки работы полиции с жертвами домашнего насилия или изнасилований.

Полицейские службы должны ежегодно составлять и публиковать оперативную статистику и делать ее открытой для изучения и комментариев со стороны общественности. Если используются методики контроля качества, они должны обеспечивать сбор данных, сгруппированных по полу субъекта, а также оценку прогресса в достижении целей данной службы в области гендерных вопросов или национальных и международных базовых показателей, связанных с обязательствами в гендерной сфере.

Мониторинг и оценка работы полиции по делам о домашнем и сексуальном насилии

В ряде полицейских служб созданы механизмы для оценки эффективности работы по предупреждению и расследованию случаев домашнего и сексуального насилия (которые, несомненно, представляют собой лишь два примера преступлений на гендерной почве). На схеме 2 показаны способы оценки полицией эффективности своей работы по делам о насилии в семье.

СХЕМА 2. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ ПО ДЕЛАМ О ДОМАШНЕМ НАСИЛИИ



Источник: Kiah Rollings and Natalie Taylor, *Measuring police performance in domestic and family violence* [Оценка эффективности работы полиции по делам о домашнем и семейном насилии]. – In: *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 367, Australian Institute of Criminology, 2008, p. 3.

Системы оценки должны включать два аспекта:

- критерии оценки воздействия – например, количество происшествий, количество вызовов по поводу повторного насилия в отношении одних и тех же лиц и число правонарушителей, повторно совершивших насилие;
- критерии оценки процессов – например, соблюдение процедур/протоколов документирования происшествий, расследований, сбора улик и ведения дела; процент пострадавших, направленных в соответствующие службы; процент задержаний, которые закончились вынесением обвинительного приговора; уровень координации действий с другими ведомствами и с механизмами перенаправления пострадавших; уровень удовлетворенности пострадавших действиями полиции¹⁹.

Организации, предоставляющие поддержку жертвам, а также медицинские службы, прокуратура и местные органы власти могут оказать помощь полиции в оценке ее деятельности и усовершенствовании методов ее работы.

Для сбора данных можно использовать следующее:

- анализ вызовов полиции и составленных протоколов;
- анализ документации о расследованных делах или постановлений по делам;
- проверку следственных архивов полиции;
- инспектирование полицейских участков и/или специальных отделов, занимающихся делами о насилии в семье или сексуальном насилии;
- оценка удовлетворенности пострадавших действиями полиции (при опросе пострадавших необходима особая осторожность и чуткость, поэтому в некоторых странах такие опросы проводятся специально обученными специалистами).

Если мониторинг выявил недостатки в работе полиции, необходимо провести анализ оперативных процедур и системы обучения и внедрить необходимые новые меры. После этого мониторинг и оценку следует проводить периодически, с тем чтобы иметь возможность оценить результаты принятых мер.

Данные о насилии в семье и преступлениях сексуального характера должны быть четко представлены в оперативной статистике полиции; при этом информация о личностях жертв должна быть закрытой.

4.4 Контроль над кадровой работой в полицейских службах

Кадровые процессы имеют ключевое значение для создания полицейской службы, отражающей состав населения, которому она служит, – в том числе в соотношении сотрудников женского и мужского пола. Необходим строгий контроль над процедурами набора кадров и продвижения по службе, а также активный мониторинг, направленный на решение вопроса о предоставлении сотрудникам обоих полов равных возможностей с точки зрения удержания на службе в полиции, карьерного роста и справедливой оплаты труда. Пособие «Набор и удержание женщин на службе: руководство для правоохранительных органов по проведению внутренней оценки» (Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement), изданная фондом «Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах» (National Center for Women and Policing) содержит подробную информацию по этим вопросам. Тщательная проверка кандидатов помогает предотвратить неправомерные действия со стороны сотрудников полиции (см. далее разделы 4.5 и 4.6).

Проверка биографий кандидатов с учетом гендерной проблематики

Проверка биографий кандидатов – обязательная составляющая процесса отбора кадров в любой полицейской службе. В ходе такой проверки необходимо выяснить следующее:

- случаи совершения человеком домашнего или сексуального насилия, насилия в отношении детей, сексуальных домогательств или случаи агрессивного либо дискриминирующего поведения (см. пример 5 на с. 50);
- негативное отношение к женщинам, служащим в правоохранительных органах или пострадавшим от домашнего насилия, нападений сексуального характера и других преступлений.

Проверка с учетом гендерных аспектов должна включать в себя следующее:

- подробные собеседования с кандидатами, включающие вопросы, направленные на получение указанной выше информации;
- собеседования с людьми, знакомыми с кандидатом, в том числе с супругой/супругом или партнером;
- психологические тесты;
- проверка деятельности кандидата в социальных сетях и его членства в общественных и политических организациях;
- выяснение вопроса о том, не поступало ли с адреса кандидата срочных вызовов по поводу насилия в семье или иного агрессивного поведения;
- проверка отзывов о поведении кандидата с предыдущего места работы, если он/она переходит из другой полицейской службы или из другого государственного ведомства (например, из вооруженных сил)²⁰.

Необходимо проводить особенно тщательную проверку кандидатов на должности, связанные с защитой детей и взрослых, насилием в семье, поиском пропавших людей, проституцией и работой с лицами, совершившими преступления сексуального характера²¹.

Мониторинг процесса отбора кадров и приема на службу

Каждая полицейская служба должна разработать и внедрить стратегию набора кадров, направленную на повышение представительства в составе полиции женщин, этнических и религиозных меньшинств и других групп. Пособие «Гендер и реформирование полицейских сил», выпущенное совместно ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МНИУИЖ ООН, содержит указания по этому вопросу (в том числе список тех пунктов, которые следует включать в должностные инструкции), а также рекомендации в отношении внедрения ведомственной политики, составленной с учетом семейных обстоятельств сотрудников. В целом, хорошая практика в области

отбора кадров и приема на службу включает следующее:

- подготовку сотрудников кадровой службы и повышение их информированности о проблеме дискриминации при приеме на работу в полицию – в том числе дискриминации по причине семейного положения, наличия детей или возможной беременности, – а также о возможной сознательной или неосознанной предвзятости в отношении определенных групп;
- соблюдение требования о сбалансированном составе отборочных комиссий, включающих женщин и мужчин, и представительства в них различных групп (например, в Сербии в комиссии, состоящей из четырех человек, должна быть как минимум одна женщина²²); также может быть целесообразным пригласить в состав комиссии специалистов извне – например, внешних экспертов по кадровым вопросам.

Должны существовать системы контроля, которые будут осуществлять мониторинг и оценку процесса набора кадров и определять эффективные методы и необходимые изменения. В ходе мониторинга необходимо предпринять следующее:

- проверить, какие образы используются в рекламных материалах для набора кадров и насколько деятельность по набору кадров обеспечивает равное представительство и охват женщин;
- использовать запланированные показатели представительства женщин как критерий эффективности (с отдельным показателем представительства женщин из числа этнических меньшинств); показатели устанавливаются с учетом демографической ситуации, в том числе доли женщин среди взрослого населения (например, 49%) или работающего населения (например, 40%) или же в соответствии с показателями, запланированными в национальной гендерной политике;
- собирать данные о половой и этнической принадлежности кандидатов на каждом этапе процесса набора кадров и сравнивать процент мужчин и женщин, прошедших на следующий этап (необходимо, по возможности, просмотреть статистику за предыдущие годы); если из-за несоответствия определенному критерию отсеивается большое количество женщин, попытайтесь ответить на следующие вопросы:
 - Насколько в действительности необходимы навыки или способности, включенные в данный критерий, и являются ли они признанным стандартом для конкретной должности, на которую претендует кандидат?
 - Сделано ли все возможное, чтобы максимально снизить отрицательное влияние этого критерия на результаты женщин-кандидатов?

- необходимо установить четкие критерии набора кадров и попросить предоставить оценки кандидатов по каждому критерию в письменном виде. Эти оценки можно затем проанализировать, с тем чтобы определить, какие именно критерии слишком отрицательно влияют на шансы женщин-кандидатов;
- следует проверить, нет ли признаков гендерной предубежденности у конкретных работников кадровой службы. Если сотрудники, проводящие собеседование или проверяющие биографии кандидатов, постоянно выставляют женщинам более низкие баллы, чем мужчинам, их следует вывести из состава отборочной комиссии;
- необходимо регулярно (каждые полгода) анализировать программу набора кадров и оценивать имеющиеся результаты относительно запланированных показателей, а также изучать причины неудач в достижении тех или иных показателей.

Мониторинг процессов удержания кадров, продвижения по службе и обеспечения баланса между службой в полиции и личной жизнью

Также необходимо наличие специальной системы для мониторинга и оценки удержания кадров и продвижения сотрудников по службе, в том числе назначения на определенные должности. Все полицейские органы должны постоянно собирать и анализировать базовую статистику о сотрудниках обоих полов на всех этапах карьеры, включая следующую информацию:

- доля сотрудников женского и мужского пола, имеющих определенное звание;
- отделы, в которых служат женщины и мужчины, с указанием процента женщин на должностях специалистов;
- участие женщин и мужчин в специальных курсах обучения;
- использование женщинами и мужчинами льгот по семейным обстоятельствам (таких, как отпуск в связи с рождением ребенка);
- возможность работать вместе с опытным наставником;
- показатели удержания на службе сотрудников обоих полов;
- аргументы, которые приводят мужчины и женщины в качестве причины прекращения обучения или ухода со службы;
- случаи дискриминации по признаку пола или сексуальных домогательств (этот вопрос подробно рассматривается в разделе 4.6 на с. 45).

Например, государственная полиция Албании собирает и анализирует сгруппированные по полу данные о причинах ухода сотрудников со службы. Выяснилось, что основной причиной, по которой женщины бросают полицейскую

академию, является обстановка (доминирующее положение мужчин), а также желание найти более высокооплачиваемую работу. Основной причиной ухода из полиции женщин через 10 лет после начала службы является невозможность совмещать работу и семейные обязанности, а мужчины на этом этапе уходят в попытке найти более высокооплачиваемую работу²³.

Данные мониторинга следует дополнять результатами регулярных опросов сотрудников обоих полов или обсуждений в фокус-группах, касающихся проблем на рабочем месте и общей удовлетворенности службой (см. пример 3). Важно узнать мнение сотрудников, пользующихся льготами по семейным обстоятельствам, а также тех, кто этими льготами не пользуется. Пособие «Гендер и реформирование полицейских сил» включает типовую анкету для оценки обстановки на рабочем месте. Регулярный анализ собранных данных позволяет определить, с какими препятствиями (включая сексуальные домогательства и дискриминацию) сталкиваются женщины и мужчины в своей карьере, и на этой основе разработать необходимые меры, апробировать их и внести изменения в практику работы и во внутреннюю политику данной полицейской службы.

Полезным шагом может быть создание комитета или рабочей группы для стратегического контроля за условиями, в которых работают женщины.

ПРИМЕР 3. ДЕПАРТАМЕНТ ПОЛИЦИИ ГОРОДА МЭДИСОН (ШТАТ ВИСКОНСИН, США)

Начальник департамента полиции г. Мэдисон публично обязался создать полицейскую службу, состав которой будет отражать состав местного населения. Готовностью руководства выслушивать сотрудников и учитывать их мнение при разработке и внедрении внутренней политики и практики работы полицейской службы, объясняется неизменно большая доля женщин среди сотрудников этого департамента полиции (34%).

Департамент проводит регулярные опросы своих сотрудников по таким вопросам, как лидерство и формирование доверия. Ответы служащих обоих полов анализируются, и в случае различий между ответами, данными мужчинами и женщинами, проводится дополнительный опрос для выяснения причин этих различий. Затем начальник департамента организует встречу с сотрудниками, чтобы лично услышать их мнение о том, как решить ту или иную проблему. Результаты обсуждения отражаются в тех изменениях, которые вносятся во внутренние правила и в методы практической работы. Помимо этого, департамент регулярно анализирует собственную политику, с тем чтобы определить, не имеет ли она отрицательных последствий для сотрудников обоих полов. Если негативные последствия существуют, проводятся дискуссии для выработки стратегии по решению проблем.

Источник: Ruth Montgomery, *Gender Audits in Policing Organizations* [Гендерный аудит в правоохранительных органах], Ottawa, Status of Women Canada, 2012, p. 23.

Мониторинг равенства в оплате труда

Сотрудники обоих полов должны получать одинаковую оплату за одинаковый или равноценный труд. Согласно статистике за 2005 год, женщины, служащие в полиции Соединенного Королевства, не только находятся на нижнем уровне структуры оплаты труда, но и зарабатывают в среднем на 8% меньше, чем их коллеги-мужчины²⁴. Полицейские управления могут проводить анализ своей структуры оплаты труда (который иногда называют «аудитом равной оплаты труда») с целью выявить и исключить необоснованные различия в оплате, которые объясняются исключительно половой принадлежностью сотрудников. В этих целях можно использовать пособие «Проведение оценки равенства в оплате труда», опубликованное Советом сотрудников полиции Англии и Уэльса (The England and Wales' Police Staff Council, Guidance for Carrying Out Equal Pay Reviews in the Police Service)²⁵.



Аттестация сотрудников

Полиции необходима справедливая и непредвзятая система оценки работы сотрудников (аттестация), поскольку результаты такой оценки являются основой для принятия решений о назначениях и продвижении по службе. Во врезке 5 приведен список признаков, подтверждающих отсутствие дискриминации в правилах аттестации сотрудников. Следует проанализировать разницу в результатах аттестации для женщин и мужчин.

5. СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ПО АТТЕСТАЦИИ СОТРУДНИКОВ

- Результаты аттестации должны передаваться на рассмотрение юристам и специалистам по кадрам с целью исключить возможную предвзятость или дискриминацию.
- Проводящих аттестацию лиц следует обучить тому, как избегать предвзятости и дискриминации при оценке сотрудников.
- Показатели качества работы и методы их оценки следует определять в начале аттестационного периода.
- Результаты оценки должны основываться на фактическом поведении сотрудника.
- Необходимо оценивать соблюдение каждым сотрудником установленных правил в отношении дискриминации и домогательств.
- Следует тщательно проверять результаты аттестации сотрудников, подававших жалобы на дискриминацию или домогательства, на наличие признаков возможной мести.
- Следует периодически анализировать и саму систему аттестации, и кандидатуры проводящих ее лиц, с тем чтобы выявить и исключить любую предвзятость.

Источник: National Center Women and Policing, Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement [Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах, Набор и удержание женщин на службе: руководство для правоохранительных органов по проведению внутренней оценки], Los Angeles, NCWP, 2001.

Аттестация также играет очень важную роль в формировании гендерно-ориентированной полицейской службы, поскольку позволяет оценить работу каждого сотрудника по следующим показателям:

- служение интересам женщин, мужчин, девушек и юношей из числа местного населения;
- реагирование на случаи домашнего или сексуального насилия;
- соблюдение установленных внутренних правил в отношении дискриминации и домогательств;
- достижение многообразия среди участников разработки программ и в составе групп, работающих по программам или по инициативам в сфере взаимодействия с местным населением.

Лица, выполняющие надзорные функции, тоже подлежат аттестации по следующим критериям:

- качество руководства женщинами и мужчинами, работающими в отделе по контролю;
- успехи в создании или поддержании культуры равенства и недискриминации;
- эффективность мониторинга неправомерных действий сексуального и иного характера.

В примере 4 описывается использование такого подхода в Англии и Уэльсе.

ПРИМЕР 4. ОЦЕНКА СОБЛЮДЕНИЯ ПРИНЦИПОВ РАВЕНСТВА И МНОГООБРАЗИЯ В ПОЛИЦЕЙСКИХ СЛУЖБАХ АНГИИ И УЭЛЬСА

Сотрудники полиции Англии и Уэльса проходят подготовку в соответствии с национальными профессиональными стандартами, частью которых является соблюдение принципа равенства и уважение к многообразию. Прошедшие подготовку сотрудники оцениваются на соответствие следующим требованиям в области многообразия:

- действовать в соответствии с законодательством, правилами и политикой приема на службу, а также правилами поведения, касающимися поддержания равенства и многообразия;
- демонстрировать своими действиями следующее:
 - признание культуры и убеждений других людей;
 - уважение многообразия;
 - понимание ценности человека как личности;
 - отсутствие дискриминации в отношении других людей.
- учитывать последствия своего поведения для людей и для того, какое впечатление у них сложится о ведомственной культуре и подходах конкретной полицейской службы;
- спрашивать с тех, чьи действия противоречат принципам утверждения равенства и многообразия;
- активно помогать другим людям продвигать принципы равенства и поддерживать многообразие;
- обращаться за помощью к соответствующим источникам в случаях, когда трудно понять, как содействовать равенству и многообразию.

Для аттестации руководителей используется отдельный набор критериев, касающихся их способности создавать в организации культуру и системы, содействующие равенству и отражающие многообразие. Эти критерии включают анализ и оценку организационных систем, политики, процессов, процедур и руководящих принципов, способствующих равенству и многообразию, а также пресекающих несправедливую и дискриминационную практику.

Источник: Skills for Justice, Common Standards AA1 and AA2 [Навыки для справедливости: общие стандарты AA1 и AA2], Sheffield, Skills for Justice, 2006, pp. 2-4.

4.5 Предупреждение и пресечение сексуальных домогательств и дискриминации в рядах полиции

К сожалению, одной из главных проблем, приводящей к уходу женщин со службы в полиции, являются сексуальные домогательства или дискриминация, а также рабочая атмосфера, способствующая таким явлениям. Для искоренения этих нарушений важен строгий внутренний контроль над механизмами предотвращения подобных явлений, процессами рассмотрения жалоб и системой дисциплинарных взысканий.

Внутренняя политика в полицейских силах и профилактика нарушений

Ввиду распространенности и отчетливых характеристик такого явления, как сексуальные домогательства, каждой полицейской службе следует иметь собственную политику в отношении этих нарушений и регулярно проводить подготовку сотрудников по соответствующим вопросам, а также осуществлять мониторинг мер по выполнению указанной политики. Такие меры должны включать информирование лиц, занимающих контролирующие и руководящие должности, об их функциях и обязанностях по поддержанию рабочей атмосферы, в которой нет места дискриминации и домогательствам, а также о мерах реагирования на такие инциденты и мерах по предотвращению враждебных действий в отношении лиц, подавших жалобу на подобные нарушения. Эти обязанности руководителей должны быть включены в план их индивидуальной аттестация.

Более подробная информация на эту тему содержится в справочном пособии «Гендер и реформирование полицейских сил», которое включает список контрольных вопросов для проверки эффективности политики в отношении сексуальных домогательств и описывает основные меры по выполнению этой политики. В главе 12 издания «Набор и удержание женщин на службе: руководство для правоохранительных органов по проведению внутренней оценки», подготовленного организацией «Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах», представлены более подробные рекомендации по предупреждению и расследованию случаев сексуальных домогательств.

Подача жалоб

Система подачи жалоб сотрудниками полиции на сексуальные домогательства или дискриминацию со стороны коллег должна предусматривать различные способы подачи жалобы, а также возможность действовать в обход субординации и/или возможность подать жалобу в независимый контрольный орган.

В соответствующих внутренних правилах следует четко указать следующее:

- способ подачи жалобы (например, в письменной форме) и информацию, которую следует указать в жалобе;
- способ подтверждения подачи жалобы;
- права обвиняемого лица (лиц);
- процесс проведения расследования (с указанием сроков);
- способы получения заявителем и обвиняемым информации о расследовании и этапы процесса расследования, на которых это происходит.

Расследование

Расследование по жалобе сотрудника полиции на действия коллег должно отвечать следующим требованиям:

- быть справедливым и прозрачным, проводиться оперативно и тщательно;
- проводиться следователями, прошедшими специальную подготовку по законодательству против дискриминации и законам, касающимся домогательств, по проблеме сексуальных домогательств в целом и вопросу о том, почему женщины и мужчины часто не желают сообщать о подобном поведении; а также о методах проведения бесед с пострадавшими и способах предотвращения враждебных мер в отношении пострадавших;
- проводиться следственной группой, в составе которой, по возможности, мужчины и женщины должны быть представлены сбалансированно;
- проводиться в соответствии с едиными стандартами документирования и расследования всех случаев домогательств и дискриминации – эти стандарты касаются конфиденциальности личности заявителя, сроков расследования, действий по предупреждению враждебных мер в отношении пострадавших и механизмов регулярной коммуникации с заявителями.

В некоторых полицейских службах есть специальные отделы для расследования заявлений о случаях притеснений, домогательств и дискриминации (на основании половой или расовой принадлежности, национального происхождения, возраста, сексуальной ориентации, ограниченных возможностей или иного признака, охраняемого законом). Такой отдел может являться частью отдела кадров или отдела, ответственного за расследования всех неправомерных действий сотрудников полиции. Хотя случаи сексуальных домогательств или дискриминации обычно рассматриваются как административные нарушения, если случай является достаточно тяжким, он рассматривается как уголовное преступление. В зависимости от тяжести нарушения используются различные процедуры и стандарты проведения расследования и сбора доказательств, а также различные санкции, и поэтому следователи должны знать, какого рода случаи, связанные

с неправомерными действиями сексуального характера, домогательствами, дискриминацией и насилием, являются преступлением.

За действия, не подпадающие под определение уголовного преступления, положены различного вида дисциплинарные взыскания, в том числе прохождение обязательного курса обучения или психологических консультаций, понижение в должности, перевод на другую должность, штрафы, отстранение от работы без сохранения содержания или увольнение. Механизмы обеспечения подотчетности должны предусматривать не только наказание виновных, но и ответственность начальства за недопущение домогательств и дискриминации. Это может предусматривать дисциплинарные взыскания в отношении любого лица, занимающего надзорную или руководящую должность, которое не приняло необходимых мер для выявления и пресечения случаев домогательств.

Некоторые службы также имеют установленную внутриведомственную процедуру публичного оправдания сотрудника, признанного невиновным в приписанных ему сексуальных домогательствах или дискриминации.

Мониторинг рассмотрения жалоб

Процесс подачи и рассмотрения жалоб на сексуальные домогательства или дискриминацию в рядах полиции подлежит активному мониторингу и оценке. Полицейские службы должны предпринять следующее:

- ✓ стандартизировать определения различных категорий нарушений (например, сексуальные домогательства, сексуальное насилие) и виды возможных решений по делам (например, признание жалобы подтвержденной или не подтвержденной доказательствами), с тем чтобы обеспечить сопоставимость данных;
- ✓ вести учет всех жалоб на сексуальные домогательства и дискриминацию, а также проведенных расследований, их результатов и принятых решений; при этом фамилии заявителей и обвиняемых лиц, чья виновность не установлена (или еще не установлена), не раскрываются, с тем чтобы обеспечить максимальную конфиденциальность;
- ✓ проверять, не принимаются ли враждебные меры в отношении лиц, подавших жалобы;
- ✓ регулярно анализировать данные о жалобах на сексуальные домогательства и дискриминацию с целью выявить тенденции и оценить последовательность, прозрачность и справедливость процедур и санкций (если выяснится, что непропорционально большое число заявителей отзывает свои жалобы либо по многим жалобам не проводятся расследования или жалобы не удовлетворяются, следует выяснить причины этого); также следует определить базовые причины неправомерных действий – например, отсутствие должного контроля, ошибки руководства или недостаточное обучение сотрудников;

- ✓ разработать четкую стратегию, направленную на извлечение уроков из жалоб на сексуальные домогательства и дискриминацию, и на основе сделанных выводов вносить изменения во внутреннюю политику и программы подготовки сотрудников²⁶;
- ✓ обнародовать статистические данные о количестве полученных жалоб на сексуальные домогательства и дискриминацию, характере этих жалоб и их последствиях (не следует раскрывать информацию, при помощи которой можно установить личность пострадавших на каком-либо этапе процесса расследования);
- ✓ по возможности, анализировать данные, содержащиеся в жалобах, вместе с данными опросов сотрудников, обсуждений в фокус-группах и бесед с сотрудниками, увольняющимися со службы (см. дополнительную информацию в разделе «Мониторинг процессов удержания кадров, продвижения по службе и обеспечения баланса между службой в полиции и личной жизнью» на с. 37);
- ✓ периодически докладывать внешним контрольным и/или руководящим органам о предпринятых усилиях по сокращению и искоренению сексуальных домогательств и дискриминации и о результатах этих усилий.

4.6 Предупреждение и пресечение неправомерных действий сотрудников полиции в отношении населения

Во многих странах существуют внешние контрольные механизмы для рассмотрения жалоб на действия полиции. Они могут нести основную ответственность за расследование особо серьезных жалоб – например, жалобы на посягательство сексуального характера со стороны сотрудника полиции (как в примерах из ЮАР или из Англии и Уэльса²⁷). Учет гендерных аспектов в механизмах внешнего контроля рассматривается в другом руководстве («Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов»), опубликованной в данной серии материалов.

При этом во многих странах и во многих случаях неправомерного поведения сотрудников полиции граждане обязаны сначала обратиться с жалобой непосредственно в полицию. Готовность принимать жалобы граждан и наличие эффективных и действенных процедур их рассмотрения имеют чрезвычайно важное значение для гарантий профессионализма и порядочности в работе сотрудников полиции. Необходимо тщательно проанализировать процесс рассмотрения жалоб на сотрудников полиции, с тем чтобы гарантировать, что случаи неправомерного поведения гендерного характера рассматриваются со всей строгостью и что механизм подачи жалоб доступен женщинам, мужчинам, девушкам и юношам.

Кодексы поведения, внутриведомственная политика и профилактика нарушений

Каждая полицейская служба должна иметь четкую внутреннюю политику (или внутренние инструкции, директивы, стандарты либо кодексы поведения), запрещающую любые формы дискриминации по признаку пола, неправомерные действия, насилие или гомофобные издевательства, а также любую дискриминацию со стороны сотрудников полиции. Например, в кодексе поведения полиции графства Эссекс (Соединенное Королевство) указано, что «сотрудники должны утверждать принцип равенства, не допуская противозаконной дискриминации никакого лица и обращаясь с людьми с уважением независимо от их расы, возраста, вероисповедания, пола, сексуальной ориентации или ограниченных возможностей». Следует разработать детальную внутреннюю политику в отношении необходимых процедур подачи жалоб, их расследования и подготовки соответствующей отчетности.

Необходимо проводить обучение сотрудников полиции, для того чтобы они понимали требования внутренней политики и действовали в соответствии с ними. При этом контролирующие и руководящие лица обязаны контролировать соблюдение сотрудниками этих требований.

Активный мониторинг поведения сотрудников полиции

Помимо проверки анкетных данных, описанной на с. 35, для предупреждения и выявления неправомерных действий со стороны сотрудников полиции необходимо обеспечить контроль на местах и использование оперативной информации. Для того чтобы на ранней стадии выявить признаки гендерной предвзятости или неправомерных действий сексуального характера, следует проводить периодические незапланированные проверки конкретных сотрудников полиции при помощи следующих методов:

- ✓ проверка информации об использовании компьютера и мобильного телефона;
- ✓ проверка данных о происшествиях и делах, которыми занимался сотрудник;
- ✓ проверка данных об проведенных сотрудником задержаниях и проверках (чтобы выяснить, не имеет ли место непропорциональное задержание женщин, сексуальных работниц или представителей других групп²⁸);
- ✓ проверка деятельности сотрудника в социальных сетях.

Некоторые полицейские службы используют «систему раннего предупреждения» для систематического сбора, анализа и оценки данных о работе конкретных сотрудников. Для того чтобы сделать такую систему раннего предупреждения гендерно-ориентированной, необходимо группировать данные с учетом гендерного фактора.

Независимая комиссия по рассмотрению жалоб на действия полиции Соединенного Королевства разработала список контрольных вопросов и рекомендаций для полицейских служб, предназначенный для предупреждения и оперативного выявления случаев, когда сотрудники полиции злоупотребляют своим положением с целью совершения сексуального насилия. Во врезке 6 приведены вопросы Комиссии относительно осуществления руководства. К списку вопросов прилагаются образцы форм для рассмотрения дел и анализа действий руководства (включая проверку анкетных данных, анализ оперативной информации, контроль, модели эффективной работы и т. д.), а также типовой план действий по результатам проверки.

6. СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ОТНОСИТЕЛЬНО ДЕЙСТВИЙ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРОГНОЗИРОВАНИЮ СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛИЯ СО СТОРОНЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

- ✓ Есть ли в вашем отделении последовательные и твердые правила передачи дел от одного руководителя среднего звена другому при смене руководства?
- ✓ Включает ли курс подготовки руководителей среднего звена стандарты и ценности полицейской службы?
- ✓ Уверены ли вы, что непосредственные руководители знают, каких образом их подчиненные проводят время? Проводятся ли надлежащие проверки случаев невыхода на службу, больничных и т. д.?
- ✓ Сумеют ли непосредственные руководители (с учетом их рабочих обязанностей) выявить, что тот или иной подчиненный уделяет слишком много времени женщинам или уязвимым группам (включая секс-работниц) или проявляет к ним особый интерес?
- ✓ Имеются ли механизмы в помощь непосредственным руководителям, заподозрившим чрезмерный интерес своего подчиненного к уязвимым группам? Например, существуют ли механизмы проверки задержаний и арестов, штрафов, выписанных представителям таких групп, или же прибытия полицейских на место определенных происшествий – таких, как случаи домашнего насилия и вызовы, поступившие в связи с оставленными без помощи или пропавшими без вести лицами.

Источник: Independent Police Complaints Commission, Appendix: Checklist of questions to the police service, in *The Abuse of Police Powers to Perpetrate Sexual Violence* [Комиссия по рассмотрению жалоб на действия полиции, Злоупотребления полицейскими полномочиями в целях совершения сексуального насилия, приложение «Список контрольных вопросов для полицейских служб»], London, IPCC, 2012, pp. 13-14.

Подача жалоб

В большинстве стран жалобы можно подавать непосредственно в полицию, обычно на имя начальника участка или начальника окружного отделения полиции. Однако необходимо предусмотреть возможность подачи жалоб в независимые органы – в институты омбудсмена, комиссии по рассмотрению жалоб или прокуратуру.

Для того чтобы добиться отражения гендерных аспектов в процедуре рассмотрения жалоб, следует обеспечить следующее:

- различные способы подачи жалоб (в том числе в любом полицейском участке либо вне полицейского участка), включая бесплатные звонки на специальную телефонную линию или сообщения на определенный почтовый адрес, а также сообщения по электронной почте;
- в идеальном случае, наличие в любом полицейском участке сотрудниц, которые принимают жалобы от женщин и девушек;
- действующее требование о том, что сотрудник полиции не имеет права отклонять жалобу или отговаривать человека от подачи жалобы;
- систему регистрации и учета, отражающую возможную связь заявителя или заявительницы с конкретным сотрудником (например, с целью выявления случаев насилия в семье);
- возможность подавать жалобу на своем языке и/или не в письменном виде;
- процедуру, позволяющую подавать анонимные жалобы²⁹;
- возможность подачи жалобы партнером, членом семьи, другом или иным представителем пострадавшей;
- система хранения и отслеживания конфиденциальных данных обо всех поданных жалобах.

Информация о порядке подачи жалоб должна размещаться на видном месте на полицейских участках и в других общественных местах; она также должна предоставляться организациям, оказывающим юридическую и благотворительную помощь женщинам. Эта информация должна быть доступна на всех языках, на которых говорит местное население, и должна сопровождаться иллюстрациями, с тем чтобы ее могли понять и те, кто не умеет читать.

Расследование жалоб

Важно помнить, что полицейские совершают злоупотребления тогда, когда уверены, что это сойдет им с рук. Жалобы на действия сотрудников полиции могут поступать от представителей таких групп населения, которые обычно не пользуются доверием, – в том числе от лиц, которые были замешаны в преступных действиях; от бездомных или алкоголиков/наркоманов; от людей, страдающих психическими заболеваниями или когнитивными нарушениями. Расследования по жалобам, поступившим от любых лиц, должны проводиться с одинаковой тщательностью и профессионализмом.

Как и в случае расследования жалоб от сотрудников полиции (см. выше с. 44), расследования по жалобам от населения, связанным со случаями дискриминации по признаку пола, неправомерными действиями сексуального характера или домогательствами со стороны сотрудников полиции должны проводиться следователями, прошедшими специальную подготовку. Необходимо обеспечить возможность опроса пострадавших сотрудниками правоохранительных органов одного с ними пола.

Следует протоколировать ход рассмотрения жалоб на сексуальное насилие, в том числе допросы пострадавших, факты перенаправления жертв в службы социальной поддержки, а также данные судебно-медицинской экспертизы. Если предполагаемым нарушителем является сотрудник полиции, следует с особым вниманием рассмотреть вопрос о необходимости физической защиты жертвы и свидетелей (см. далее пример 5).



ПРИМЕР 5. ТИПОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ, СОВЕРШЕННОГО СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ (РАЗРАБОТАНА МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИЕЙ НАЧАЛЬНИКОВ ПОЛИЦИИ)

Типовая политика в отношении домашнего насилия со стороны сотрудников полиции, разработанная Международной ассоциацией начальников полиции, подчеркивает абсолютную недопустимость подобных нарушений с точки зрения органов полиции и предусматривает упреждающий подход к обеспечению безопасности жертв.

Основные компоненты:

1) Профилактика в процессе набора и подготовки полицейских

- ✓ Проводите проверку биографии кандидата и его психологического состояния, с тем чтобы исключить кандидатов, совершавших акты домашнего насилия в прошлом.
- ✓ Обеспечьте регулярное обучение сотрудников по проблеме бытового насилия, в идеальном варианте – в сотрудничестве с организациями, защищающими права жертв такого насилия.
- ✓ Периодически предоставляйте партнерам/членам семьи сотрудников полиции информацию о ведомственной политике в отношении домашнего насилия, контактные данные лица в управлении, к которому можно обратиться, а также адрес и телефон местных служб поддержки.

2) Указания для руководителей относительно принятия мер в ситуации, когда имеются признаки, свидетельствующие о насилии в семье

- ✓ Создайте систему выявления на раннем этапе признаков того, что сотрудник полиции совершает насилие в семье или иные формы насилия (например, агрессивность, излишний контроль над партнером и пренебрежительное отношение к нему/к ней).
- ✓ Обучайте руководителей тому, какие меры следует предпринимать в такой ситуации.

3) Система реагирования на сообщения о насилии в семье сотрудника полиции

- ✓ Поощряйте сотрудников докладывать начальству в случае, если в отношении них начато уголовное расследование или может быть выдан охранный судебный приказ.
- ✓ Документируйте все действия и передавайте эту информацию начальству по цепочке субординации.
- ✓ Департаменты полиции должны периодически проверять, нет ли их сотрудников в базе данных лиц, в отношении которых был выдан охранный приказ.

4) Обеспечение безопасности и защита жертв

- ✓ Используйте методы оценки опасности, а также опрашивайте пострадавших, свидетелей и членов семьи, с тем чтобы оценить возможность повторения насилия.
- ✓ Конфискуйте огнестрельное оружие сотрудника и используйте административные охранные приказы.
- ✓ Управление полиции должно назначить одного из членов командного состава основным контактным лицом для коммуникации с жертвой.
- ✓ Помогите жертве провести оценку опасности и составить план защиты.

5) Расследование и его последствия

- ✓ Следует провести и уголовное, и административное расследование.
- ✓ Сотрудник должен быть уволен со службы, если проведенное в его отношении административное или уголовное расследование докажет факт совершения им насилия в семье.

Источники: International Association of Chiefs of Police, Domestic Violence by Police Officers and Discussion Paper on IACP's Policy on Domestic Violence by Police Officers [Международная ассоциация начальников полиции (МАНП), Домашнее насилие со стороны сотрудников полиции и представленный на обсуждение документ по политике МАНП в отношении такого насилия], Alexandria (VA), IACP, 2003; Kim Lonsway and Penny Harrington, Responding to Police Officer Domestic Violence: The IACP Model Policy [Реагирование на бытовое насилие, совершенное сотрудниками полиции: типовая политика МАНП], undated, http://www.abuseofpower.info/Lonsway_IACP_Policy.pdf.

Более общая информация о хорошей практике в области приема жалоб, проведения расследований и дальнейших шагов по результатам рассмотрения жалоб приведена в издании Управления ООН по наркотикам и преступности «Руководство по подотчетности деятельности полиции, надзору за ней и обеспечению неподкупности» (Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity), а также в публикации «Набор и удержание женщин на службе: руководство для правоохранительных органов по проведению внутренней оценки», изданной Национальным центром по вопросам службы женщин в правоохранительных органах.

Мониторинг рассмотрения жалоб

Мониторинг систем предупреждения и пресечения неправомерных действий со стороны сотрудников полиции в отношении населения должен включать в себя те же этапы, что и мониторинг сексуальных домогательств и дискриминации в рядах полиции, описанный выше на с. XX. В отчетность следует включать анализ обстоятельств, способствующие факторы, результаты расследования и принятые меры по исправлению ситуации. Данные о жалобах, сгруппированные по полу заявителя, следует предоставлять органам внешнего контроля.

Отсутствие жалоб вообще или отсутствие жалоб от женщин не следует интерпретировать как показатель того, что население полностью удовлетворено работой полиции. Напротив, это может указывать на отсутствие веры в то, что полиция действительно рассматривает жалобы. Таким образом, для оценки работы полиции данные о жалобах следует, если это возможно, дополнять данными, полученными от сотрудников полиции или от населения.



5



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полицейские службы многих стран признают, что преступления и насилие по-разному влияют на женщин, мужчин, юношей и девушек, и стараются постоянно совершенствовать свою работу, с тем чтобы лучше защищать интересы представителей обоих полов. Аналогичным образом, полная интеграция женщин-сотрудниц во всех подразделениях полиции считается предпосылкой для сотрудничества со всеми группами в обществе и обеспечения их потребностей. Однако этих целей нелегко достичь. Необходимо, чтобы гендерный подход глубоко укоренился в структурах и процессах полицейской службы, а также в личном отношении и поведении сотрудников полиции.

Внутренний контроль в полицейских службах играет чрезвычайно важную роль в мониторинге соблюдения стандартов, касающихся кадровой работы, выполнения полицией своих функций и профессионализма сотрудников. Помимо этого, внутренний контроль важен для выявления проблем и признания достигнутого успеха. В настоящем руководстве мы призываем полицейские службы интегрировать гендерные аспекты во все механизмы внутреннего контроля и предлагаем необходимые для этого инструменты.



6

ТАБЛИЦА ДЛЯ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ

Что Вы думаете о данном руководстве после его прочтения? Почерпнули ли вы здесь какую-либо новую информацию, которую можно использовать для улучшения работы полицейской службы в Вашей стране или которую можно предложить полицейской службе, в которой Вы работаете?

Ниже приведена таблица с вопросами для внутренней оценки ситуации с гендерной проблематикой. Она поможет вам оценить соответствующие системы и их работу, определить основные области, требующие повышенного внимания, а также наметить дальнейшие шаги. Данная таблица является дополнением к ряду существующих пособий по оценке полицейских служб с точки зрения гендерной концепции; список этих публикаций приводится далее.

Сотрудники полиции в Бишкеке (Кыргызстан) выполняют практические упражнения в рамках обучения по гендерным вопросам, организованного БДИПЧ ОБСЕ, – определяют, что необходимо полиции для того, чтобы лучше реагировать на случаи насилия в семье. Фото: OSCE/ODIHR, Andreea Vesa, 2012 г.

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p>Обладают ли сотрудники и органы полиции, ответственные за внутренний мониторинг и контроль, надлежащими знаниями в области гендерной проблематики?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Процент сотрудников, прошедших обучение по гендерным вопросам (или иным способом получивших знания в данной области) • Процент женщин и мужчин, занимающих должности в системе внутреннего контроля 	<ul style="list-style-type: none"> • Организовать обучение по гендерным вопросам • Обновить инструкции для органов, осуществляющих мониторинг 	<ul style="list-style-type: none"> • Привлечь к участию местные женские группы • Заручиться поддержкой министерства, отвечающего за гендерные вопросы, и/или международных организаций
<p>Во всех ли процессах контроля и мониторинга предусмотрены сбор и анализ данных о различии в потребностях и опыте женщин и мужчин в отношении полицейской службы?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Доверие мужчин и женщин к полиции • Чувство защищенности у женщин, мужчин, девушек и юношей • Процент пострадавших и правонарушителей женского и мужского пола по каждой категории преступлений за период времени • Процент преступлений каждой категории, по которым было начато уголовное преследование • Процент арестов, приведших к осуждению арестованного • Удовлетворенность мужчин и женщин работой полиции после контакта с полицейскими 	<ul style="list-style-type: none"> • Систематически проводить мониторинг влияния, которое оказывают на женщин и мужчин правила, процессы и практика работы полиции • Разработать ведомственную политику по гендерным вопросам 	<ul style="list-style-type: none"> • Создать рабочую группу и/или специальный отдел • Привлечь представителей групп пострадавших или местные социальные службы

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p>Существует ли специальный контроль над тем, как полиция работает с гендерными преступлениями (такими, как насилие в семье, нападения сексуального характера, преследования, торговля людьми и т. д.)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Количество происшествий • Количество повторных вызовов от одних и тех же пострадавших • Процент лиц, повторно совершающих такие правонарушения • Процент соблюдения процедур/ порядка регистрации происшествий, проведения расследования, сбора улик и ведения дела • Процент пострадавших, направленных в службы помощи • Процент дел, по которым действия полиции координируются или проводятся совместно с другими ведомствами или механизмами перенаправления пострадавших 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать специальную внутреннюю политику и процессы контроля 	<ul style="list-style-type: none"> • Создать рабочую группу и/или специальный отдел • Привлечь представителей групп пострадавших и местные социальные службы

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p>Принимаются ли положительные меры для обеспечения многообразия на рабочем месте и искоренения прямой и косвенной дискриминации?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Процент кампаний по приему на службу, направленных на набор женщин и членов других недостаточно представленных групп • Процент женщин и мужчин, подавших заявление о приеме на службу, которые были приглашены на собеседования и приняты на службу • Процент женщин и мужчин, чьи заявления о продвижении по службе были удовлетворены • Процент женщин и мужчин в отборочных комиссиях и комиссиях по присвоению званий и продвижению по службе • Процент женщин и мужчин, принятых на службу или получивших продвижение по службе усилиями конкретных сотрудников по кадрам • Процент женщин и мужчин в каждом звании, в каждом подразделении и в каждой специализированной области деятельности • Процент женщин и мужчин, участвующих в специальных курсах обучения • Заработная плата мужчин и женщин на одних и тех же или сопоставимых должностях • Использование женщинами и мужчинами льгот по семейным обстоятельствам (например, отпуска по уходу за ребенком) • Удовлетворенность работой женщин и мужчин, служащих в полиции • Стаж сотрудников обоих полов • Причины прекращения обучения или увольнения со службы, которые приводят мужчины и женщины 	<ul style="list-style-type: none"> • Установить плановые показатели набора и продвижения по службе женщин и членов других недостаточно представленных групп • Организовать обучение • Собирать и анализировать информацию о женщинах и мужчинах на каждом этапе процесса набора сотрудников • Собирать и анализировать информацию о женщинах и мужчинах на каждом этапе их карьеры в полиции • Разработать ведомственную политику, обеспечивающую разные возможности и многообразие личного состава, в том числе в процессах контроля, и внести необходимые изменения в существующую политику 	<ul style="list-style-type: none"> • Назначить эксперта или рабочую группу • Обновить формы и компьютерные системы с целью сбора необходимых данных • Проводить регулярные опросы и дискуссии в фокус-группах • Обращаться за консультациями в объединения сотрудников полиции

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p>Имеются ли механизмы предупреждения сексуальных домогательств, дискриминации и неправомерных действий со стороны сотрудников полиции, процессы рассмотрения жалоб на подобные действия, а также процессы дисциплинарного воздействия? Осуществляется ли постоянный контроль над этими механизмами и процессами?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Процент сотрудников, прошедших обучение по вопросам пресечения домогательств, дискриминации и злоупотреблений сексуального характера • Количество и процент жалоб каждой категории, поступивших от женщин и мужчин, по которым было проведено расследование и возбуждено уголовное дело, либо которые были отклонены после расследования 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать специальную внутреннюю политику • Повысить качество процессов контроля • Организовать обучение 	<ul style="list-style-type: none"> • Создать рабочую группу и/или специальный отдел для разработки, мониторинга, оценки и корректировки внутренней политики, а также практики работы полиции • Постоянно проводить опросы и дискуссии в фокус-группах • Обращаться за консультациями в объединения сотрудников полиции.

Ниже перечислены четыре пособия, которые помогут вам провести более подробную оценку гендерных вопросов в работе полиции.

- Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector (DCAF) – «Руководство по внутренней гендерной оценке для полиции, вооруженных сил и органов правосудия» ДКВС. Это пособие по внутренней оценке содержит вопросы, адресованные департаментам полиции с целью помочь им оценить гендерную ориентированность своей службы, в том числе учет гендерных аспектов в структурах и процедурах внутреннего контроля и рассмотрения жалоб. В руководстве описывается процесс проведения оценки, составления плана действий, а также мониторинга и оценки выполнения этого плана. Опубликовано на албанском, английском, арабском и французском языках.
- The Women Police Officers Network in South East Europe, Guidelines for Gender Sensitive Policing: With an Emphasis on Recruitment, Selection and Professional Development of Women in Police Services – Self-evaluation questionnaire on gender sensitive police service («Анкета по внутренней оценке гендерно-ориентированной полицейской службы» в издании Сети женщин-полицейских Юго-Восточной Европы «Руководство по гендерно-ориентированной деятельности полиции: набор, отбор и профессиональное развитие женщин в полицейских службах»). Анкета посвящена кадровым вопросам и доступна на английском языке, а также на многих языках Юго-Восточной Европы.

- The National Center for Women and Policing, Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement (Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах – «Набор и удержание женщин на службе: руководство для правоохранительных органов по проведению внутренней оценки»). Руководство содержит подробные инструкции по кадровым вопросам, а также по проблеме сексуальных домогательств и дискриминации в рядах полиции. Несмотря на то, что данное пособие было разработано для полицейских ведомств США, большая его часть может быть использована в любой стране. Опубликовано только на английском языке.
- The UN Office on Drugs and Crime, Criminal Justice Assessment Toolkit (Управление ООН по наркотикам и преступности, Справочное пособие по оценке системы уголовного правосудия). Раздел, посвященный гендерной проблематике, включает список вопросов для оценки учета гендерного фактора в работе полиции и лабораторий судебно-медицинской экспертизы, а также подразделы о честности и подотчетности личного состава и о кадровой службе. Пособие опубликовано только на английском языке.



7

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

Смежные руководства

Бастик, Меган. Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в вооруженных силах. Женева: ДКВС, ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 2014.

Бастик, Меган. Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов. Женева: ДКВС, ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, 2014.

Гендерный подход в полицейских силах

Денэм, Тара. Гендер и реформирование полицейских сил. – В серии: Бастик, Меган и Валасек, Кристин (ред.). Справочное пособие «Гендер и РСБ» (часть 2). Женева, ДКВС / БДИПЧ ОБСЕ / МУНИУЖ ООН, 2008.

Попович, Никола. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности. – В серии: Бастик, Меган и Валасек, Кристин (ред.). Справочное пособие «Гендер и РСБ» (часть 11). Женева, ДКВС / БДИПЧ ОБСЕ / МУНИУЖ ООН, 2008.

Миссия ОБСЕ в Скопье помогла разработать учебную программу и организовать обучение сотрудников полиции, а также содействует соблюдению гендерного баланса при приеме на службу. Фото: OSCE, 2003 г.

Bastick, Megan. Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector. Geneva, DCAF, 2011.

Bastick, Megan and Valasek, Kristin (eds.). Gender and Security Sector Reform Training Resource Package. Geneva, DCAF, 2009, www.gssrtraining.ch.

British Association for Women in Policing (BAWP), Gender Agenda 2 – Women Making Their Full Contribution to Policing. BAWP, 2006.

DCAF, Annex on International and Regional Laws and Instruments Related to SSR and Gender. Geneva, DCAF and UN-INSTRAW, 2011.

International Association of Chiefs of Police. Addressing Sexual Offenses and Misconduct by Law Enforcement. Alexandria, VA: IACP, 2011.

Independent Police Complaints Commission. The Abuse of Police Powers to Perpetrate Sexual Violence. London, IPCC, 2012.

Montgomery, Ruth. Gender Audits in Policing Organizations. Ottawa, Status of Women Canada, 2012.

National Center for Women and Policing. Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. Los Angeles, CA: NCWP, 2001.

Ontario Provincial Police Strategic Initiatives Office. Destination Diversity: The Ontario Provincial Police Diversity Journey. Ontario: Ontario Provincial Police, 2011.

UNIFEM Case Studies of Gender-Sensitive Police Reform in Rwanda and Timor-Leste. New York, UNIFEM, 2009.

UNIFEM and UNDP. Policy Briefing Paper: Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies. New York: United Nations, 2007.

UNODC, Gender in the Criminal Justice System Assessment Tool. New York, United Nations, 2010.

Women Police Officers Network in South East Europe. Guidelines for Gender Sensitive Policing: With an Emphasis on Recruitment, Selection and Professional Development of Women in Police Services. Belgrade, UNDP/SEESAC, 2012.

Внутренний контроль в полицейских силах

Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, 2-е изд. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ. Вена, ОБСЕ, 2008.

DCAF, Toolkit on Police Integrity. Geneva, DCAF, 2012.

Leslie, Sara and Hastings, Sue. Guidance for carrying out equal pay reviews in the Police Service. London, Police Staff Council, undated, http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=141c75c5-e174-4b6e-9a40-2be3e2820309&groupId=10180.

UNODC, Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity. New York, United Nations, 2011.

Примечания

1. См.: DCAF, Annex on International and Regional Laws and Instruments Related to SSR and Gender [ДКВС, Приложение о международных и региональных законах и документах в области гендера и реформы сектора безопасности], Geneva, DCAF/UN-INSTRAW, 2011; Меган Бастик и Даниэль де Торрес, Выполнение резолюций о женщинах, мире и безопасности в ходе реформирования сектора безопасности (справочное пособие «Гендер и реформирование сектора безопасности», часть 13), Женева, ДКВС/БДИПЧ ОБСЕ/МУНИУЖ ООН, 2010. Резолюции Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности – это серия резолюций, первой из которых стала Резолюция № 1325, принятая в 2000 г., и которые, среди прочего, касаются положения женщин в ситуации вооруженного конфликта. Они также затрагивают такие вопросы, как защита и соблюдение прав человека женщин и девушек, оказание помощи жертвам сексуального насилия; преследование лиц, совершивших насилие в отношении женщин и девушек, а также проверка анкетных данных и представительство женщин при принятии решений в секторе безопасности.
2. UNODC, Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity [Руководство по подотчетности деятельности полиции, надзору за ней и обеспечению неподкупности], New York, United Nations, 2011, pp. 5-7.
3. При том, что в разных странах полицейские органы находятся в ведении различных министерств (например, министерства внутренних дел, министерства безопасности или министерства по делам полиции), функции этих министерств в отношении полиции обычно похожи. Жандармерия обычно подчиняется министерству обороны.
4. Международные договорные органы в области прав человека включают Комитет ООН по правам человека, Комитет против пыток и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. К региональным договорным органам относятся Африканская комиссия и Суд по правам человека и народов, Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания, Европейский суд по правам человека, Межамериканская комиссия и Суд по правам человека и Парламентская ассамблея Совета Европы. Обзор международных инструментов, имеющих отношение к работе полиции, также приведен в Приложении 1 к документу УПН ООН, см. примечание 2 выше.
5. Themba Masuku, Strengthening Democratic Policing in South Africa: Enhancing and Coordinating the Internal and External Accountability Systems of the South African Police Service. Johannesburg, Centre for Study of Violence and Reconciliation, 2005, p. 7.
6. Передовой опыт в области создания отделов по внутренним вопросам рассматривается в издании: DCAF, Toolkit on Police Integrity, Geneva, DCAF, 2012, p. 176.
7. Документ УПН ООН, см. примечание 2 выше, с. 14.
8. По данным структуры «ООН-Женщины», собранным в 57 странах из всех регионов мира, в среднем 10% женщин заявляют, что подвергались сексуальному насилию, но только 11% из них сообщили об этом в полицию. Эти данные можно сравнить с данными об ограблениях: в среднем 8% женщин говорят, что становились жертвами ограбления, и 38% из них заявили об ограблении (ООН-Женщины, доклад «Прогресс женщин мира в стремлении к справедливости (2011-2012)», Нью-Йорк, ООН-Женщины, 2011 г.), с. 51. Поступает все больше данных о препятствиях, с которыми сталкиваются мужчины, ставшие жертвами насилия в семье (см. информацию об австралийской кампании «Один из трех», www.oneinthree.com.au/).
9. National Center for Women and Policing, A Self-Assessment Guide for Law Enforcement [Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах, Набор и удержание женщин на службе: руководство для правоохранительных органов по проведению внутренней оценки], Los Angeles (CA), NCWP, 2001, pp. 22-25. См. также: Christiaan Bezuidenhout, Performance of female police officers in a male dominated environment: Replacing myth with reality, Acta Criminologica, Vol. 15, No. 2, 2001, p. 110-118; Kim Lonsway, Margaret Moore, Penny Harrington, Eleanor Smeal and Katherine Spillar, Hiring and Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies, Los Angeles (CA), National Center for Women and Policing, 2003.
10. National Center for Women and Policing, *ibid.*, p. 133; Samuel Walker and Dawn Irlbeck, Driving while female: A national problem in police misconduct, Police Professionalism Initiative, University of Nebraska at Omaha, 2002; Jennifer Brown, Integrating women into policing: A comparative European perspective, in: Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West, Ljubljana, College of Police and Security Studies, 1996.

11. Tim Prenzler, Equal employment opportunity and policewomen in Australia, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 28, No. 3, 1995, pp. 258-277. Аналогичное исследование в США показало, что 63-68% женщин-полицейских сообщают, что подвергались сексуальным домогательствам (см. документ Национального центра по вопросам службы женщин в правоохранительных органах, примечание 9, с. 27). Исследование, проведенное в Юго-Восточной Европе, выявило, что 22% женщин-полицейских и 38% женщины, занимающих руководящие посты в полиции, придерживаются мнения, что сексуальные домогательства порой имеют место, а 3% считают их частым явлением. См.: East Europe Police Chiefs Association, *Establishing the Southeast Europe Women Police Officers Network – Research Findings* [Ассоциация начальников полиции Восточной Европы, Создание сети женщин-полицейских Юго-Восточной Европы – результаты исследования], Sofia, SEPCA, 2010, p. 56. Тем не менее, в девяти странах Юго-Восточной Европы не было зарегистрировано ни одного случая сексуальных домогательств в рядах полиции. См.: Women Police Officers Network in South East Europe, *Guidelines for Gender Sensitive Policing: With an Emphasis on Recruitment, Selection and Professional Development of Women in Police Services* [Сеть женщин-полицейских Юго-Восточной Европы, Руководство по гендерно-ориентированной деятельности полиции: прием на службу, отбор и профессиональное развитие женщин в полицейских службах], Belgrade, UNDP/SEESAC, 2012.
12. Проведенные в США исследования показали, что насилие в семье в 2-4 раза чаще встречается в семьях полицейских, чем в американских семьях в целом (см.: National Center for Women and Policing, *Police family violence fact sheet* [Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах, Изложение фактов о насилии в семьях сотрудников полиции]). В ЮАР мужчины, работающие в органах безопасности, в том числе в полиции, в четыре раза чаще убивают своих партнерш, чем другие мужчины. См.: Lisa Vetten, in “Disarm killer cops”, *timeslive.co.za*, 30 June 2010; *Femicide: A Case Study on Members of the South African Police Service*, Independent Complaints Directorate, 2009.
13. Ruth Montgomery, *Gender Audits in Policing Organizations*. Ottawa, Status of Women Canada, 2012.
14. Индикаторы – это количественные и качественные показатели, используемые в мониторинге и оценке для следующих целей:
 - оценки наличия и степени прогресса в достижении конкретной цели;
 - отражения изменений, достижений и последствий в измеримых и сопоставимых количественных или качественных параметрах.
15. Montgomery, Ruth. *Female Staff Associations in the Security Sector: Agents of Change?* Geneva, DCAF, 2011.
16. УПН ООН, примечание 2 выше, с. 87. Пример отчетности о случаях домашнего и сексуального насилия приведен в заключительном отчете Совета по делам о домашнем и сексуальном насилии Лондонского столичного управления полиции за 2006-2011 гг. (Metropolitan Police Authority Domestic and Sexual Violence Board final report 2006–2011, Metropolitan Police Authority, 2011).
17. В 1990 г. один из департаментов полиции США подвергся критике за закрытие дел о нападениях на сексуальной почве без проведения надлежащего расследования. Внутренняя проверка 203 рапортов о нападениях на сексуальной почве за 18 месяцев, показала, что более половины дел были закрыты без достаточных оснований. См.: *Unfounded rape cases to get a second look from Oakland PD*, *Law Enforcement News*, Vol. 16, No. 322, 1990.
18. Home Office, *Crime in England and Wales, 2010/11: Findings from the British Crime Survey and Police Recorded Crime* [Министерство внутренних дел Соединенного Королевства, Преступность в Англии и Уэльсе, 2010-2011 гг.: результаты опроса о преступности и зарегистрированных полицией преступлениях], 2nd edn, UK Home Office, p. 61.
19. US Department of Justice, *Problem-Oriented Guides for Police: Domestic Violence* [Департамент юстиции США, Руководства для полиции по конкретным проблемам: домашнее насилие], Office of Community Oriented Policing Services, 2007, p. 21-22.
20. International Association of Chiefs of Police, *Domestic Violence by Police Officers* [Домашнее насилие, совершенное сотрудниками полиции], Alexandria (VA), IACP, 2003; Independent Police Complaints Commission, *The Abuse of Police Powers to Perpetrate Sexual Violence* [Независимая комиссия по рассмотрению жалоб на действия полиции, Злоупотребления полицейскими полномочиями в целях совершения актов сексуального насилия], London, IPCC, 2012, p. 8.

21. См. там же: список вопросов для проверки анкетных данных, в Приложении к документу Независимой комиссии по рассмотрению жалоб на действия полиции.
22. Сеть женщин-полицейских Юго-Восточной Европы, примечание 11, с. 21.
23. Там же, с. 24.
24. UNISON, Submission to the independent review of police officers' and staff remuneration and conditions [Доклад о результатах независимой оценки оплаты и условий труда полицейских и других сотрудников полиции]. Шесть женщин, занимающих должности старших офицеров полиции в Уэльсе (Соединенное Королевство) выиграли в суде дело о предоставлении им компенсации за годы, в течение которых их не повышали в звании, не продвигали по службе и постоянно платили меньше, чем мужчинам, имеющим аналогичную квалификацию и звание. См.: Local Government Chronicle, 8 March 2005, www.lgcplus.com/policewomen-awarded-compensation-in-equal-pay-claim/555637.article.
25. См. также: Australian Government Fair Work Ombudsman, Best practice guide: Gender pay equity, Commonwealth of Australia, 2013.
26. См., например: Louise E. Porter, Tim Prenzler and Jenny Fleming, Complaint reduction in the Tasmania Police, Policing and Society, Vol. 22, No. 4, 2011.
27. В ЮАР остро стоит вопрос о безнаказанности полицейских, совершивших изнасилование. Хотя полиция пыталась улучшить внутреннюю подотчетность и контроль путем оценок, мониторинга, аттестации и санкций, эти усилия сводились на нет в результате сокрытия фактов, проволочек и сопротивления со стороны конкретных полицейских и ведомства в целом. Сегодня в случае заявления об изнасиловании, совершенном полицейским (независимо от того, находился ли он в этот момент на службе), либо об изнасиловании, имевшем место в полицейском участке после задержания (независимо от того, замешан ли в нем сотрудник полиции), полиция обязана составлять рапорт и направлять его в Независимое полицейское следственное управление, которое также принимает жалобы от населения и от неправительственных организаций (см.: Independent Complaints Directorate and African Policing Civilian Oversight Forum, "The new legislative framework and mandate of the Independent Complaints Directorate: Rape by a police officer and rape while in police custody irrespective of whether a police officer is involved, Pretoria, ICD and APCOF, 2010). Аналогичный механизм существует в Англии и Уэльсе (Соединенное Королевство), где жалобы на действия, связанные с серьезными нападениями сексуального характера со стороны лиц, служащих в полиции, или на неправомерные действия, «отягощенные дискриминационным поведением», передаются Независимой комиссии по рассмотрению жалоб на действия полиции.
28. В одном из городов США полицейский получил дисциплинарное взыскание и был вынужден пройти специальный курс обучения после того, как анализ информации об автомобилях, остановленных им на дорогах, показал, что в 89% случаев за рулем была женщина. См. Walker and Irlbeck, примечание 10.
29. Важно, чтобы существовала возможность подавать жалобы анонимно. Это особенно важно в ситуации, когда полицейская служба проходит процесс реформирования, поскольку нужно время, чтобы заручиться доверием населения и побудить людей открыто обращаться в полицию. В США одной из наиболее частых тем в анонимных жалобах на действия полиции являются неправомерные действия сексуального характера. Однако для рассмотрения анонимных жалоб необходимы специальные процедуры, надлежащим образом защищающие права подозреваемого. Более того, следует признать, что анонимные жалобы могут использоваться для того, чтобы скомпрометировать сотрудника службы безопасности; бывали случаи, когда служащие в полиции женщины становились жертвами ложных анонимных жалоб, составленных их коллегами-мужчинами. В связи с этим на начальном этапе расследование должно проводиться таким образом, чтобы о нем не узнал подозреваемый сотрудник. Необоснованные анонимные жалобы на конкретного сотрудника необязательно подшивать в его/ее личное дело.

Ваша оценка данного пособия

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и ОБСЕ будут признательны, если Вы поделитесь своим мнением о данной публикации, указав, как именно Вы ее использовали, считаете ли Вы ее полезной для себя и что бы Вы предложили в ней изменить. Нам было бы интересно получить Ваши ответы на некоторые или все из перечисленных ниже вопросов.

1. Для работы с какой аудиторией или в какой структуре Вы использовали данную публикацию?
 - Вооруженные силы
 - Полиция
 - Суды
 - Исправительные учреждения
 - Группы гражданского общества/НПО
 - Парламентарии
 - Другое (пожалуйста, укажите подробнее)
2. Как именно Вы использовали данное руководство? Например, в целях:
 - а. Оценки
 - б. Исследования
 - в. Разработки новой ведомственной политики
 - г. Организации совещания или семинара
 - д. Обучения
 - е. Мониторинга и оценки
3. Показались ли Вам неясными какие-либо части данной публикации?
4. Есть ли какие-либо вопросы, не вошедшие в настоящее руководство, которые Вы считаете важными?
5. Есть ли какие-либо вопросы, вошедшие в настоящее руководство, которые, по Вашему мнению, не следовало в него включать?
6. Как использование данной публикации повлияло на Вашу работу/организацию?
7. Какие исправления Вы бы посоветовали внести в данное руководство?
8. Какие дополнительные ресурсы Вы бы предложили использовать в связи с данной темой?

Пожалуйста, присылайте Ваши комментарии по электронной почте на адрес: gender@dcaf.ch. или направляйте их по обычной почте сотрудникам программы «Гендер и безопасность» Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) по адресу



Gender and Security Programme
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
PO Box 1360
CH-1211 Geneva
Switzerland