

Гендер и реформирование полицейских сил

Тара Денэм



Гендер и реформирование полицейских сил

Тара Денэм



Об авторе

Тару Денэм отличает сплав теоретических знаний и опыта практической работы в области гендерной проблематики и реформирования полицейских сил. Она получила степень магистра гуманитарных наук по специальности «международные отношения» в Институте международных отношений им. Нормана Паттерсона и руководила проектами Центра миротворчества имени Пирсона в Западной Африке, которые были связаны с наращиванием потенциала сил полиции и жандармерии по проведению миротворческих операций. В качестве руководителя таких проектов г-жа Денэм выступила координатором круглого стола «Женщины-сотрудницы полиции/жандармерии в миротворческих операциях», который состоялся в 2006 году и был посвящен проблемам, возможностям и передовому опыту интеграции гендера в национальных организациях с упором на участие в миротворческих операциях. В настоящее время г-жа Денэм работает в Министерстве иностранных дел и международной торговли Канады.

Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценные замечания по проекту данной части пособия: Марии Кристодулу, Кади Факондо, Шобхе Гаутамм, Сильвио Гравель, Надин Джабб, Элен МакДермотт, Айрин Мобекк, Генри Миртиненну, Франсуазе Ндвумана, Айви Оронкво, Тони Шеридану, Даниэль де Торрес, Анне-Кристин Трайбер, Валентине Трчинской и МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Баклэнду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

Справочное пособие «Гендер и РСБ»

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

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

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

ДКВС

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

БДИПЧ ОБСЕ

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

МУНИУЖ ООН

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

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

Иллюстрация на обложке © Keystone, AP Photo, Hidajet Delic, 2003.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

ОГЛАВЛЕНИЕ

Сокращения	iii
1. Введение	1
2. Что такое реформа полицейских сил?	1
2.1. Общие проблемы правоохранительной деятельности	2
2.2. Зачем нужна реформа полицейских сил?	3
3. Почему учет гендерных аспектов важен для реформирования полицейских сил?	3
3.1. Эффективное обеспечение безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей	3
3.2. Создание репрезентативной и более эффективной полицейской службы	4
3.3. Создание полицейских институтов и ведомственной культуры, свободных от дискриминации и обеспечивающих соблюдение прав человека	5
4. Способы интеграции гендера в реформирование полицейских сил	7
4.1. Планы действий по интеграции гендера	7
4.2. Пересмотр оперативных правил и инструкций	7
4.3. Инструкции и инициативы по борьбе с насилием на гендерной почве	8
4.4. Женские полицейские участки/специализированные подразделения	9
4.5. Охрана порядка с привлечением местной общины	10
4.6. Анализ и аудит	10
4.7. Набор персонала	11
4.8. Удержание на службе	11
4.9. Управление персоналом	12
4.10. Продвижение по службе	13
4.11. Кодексы профессионального поведения и нормативные документы по предупреждению дискриминации, преследований и насилия	14
4.12. Гендерное обучение	15
4.13. Общественный контроль	15
5. Внедрение гендерных аспектов в реформу полицейских сил в конкретных условиях	16
5.1. Постконфликтные страны	16
5.2. Переходные страны	19
5.3. Развивающиеся страны	19
5.4. Развитые страны	19
6. Основные рекомендации	21
7. Дополнительные ресурсы	22

СОКРАЩЕНИЯ

АС	Африканский Союз
БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ДКВС	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
ЕС	Европейский Союз
ЖПУ	Женский полицейский участок
ИЖППС	НПО «Институт содействия женщинам в профессиональной деятельности, в промышленности и в сфере услуг»
ЛГБТ	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и транссексуалы
МУНИУЖ ООН	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
НАТО	Организация Североатлантического договора
НГП	Насилие на гендерной почве
НПЛ	Национальная полиция Либерии
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПМО	Охрана порядка с привлечением местной общины
ППС	Подразделение поддержки семьи
ПУА	Полицейское управление г. Альбукерке
РСБ	Реформирование сектора безопасности
США	Соединенные Штаты Америки
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНОМСА	Миссия ООН по наблюдению в Южной Африке
МИНЮСТАГ	Миссия ООН по стабилизации в Гаити

Гендер и реформирование полицейских сил

1 Введение

Полицейские организации играют в обществе важную роль. Они отвечают за сохранение мира и порядка, обеспечивая соблюдение принципа верховенства закона и выполняя свои обязанности с учетом интересов местных жителей и с уважением к ним. Когда полицейские организации всего мира стремятся повысить качество реагирования на потребности отдельных лиц и сообществ, а также качество их защиты, перед ними возникает проблема реформирования норм и методов своей работы. К выводу о том, что реформы назрели, может подтолкнуть целый ряд таких факторов, как внутренние проверки, давление общественности, решения правительства, внимание международного сообщества и (или) потребности постконфликтного восстановления страны. Методы реформирования полицейских сил способствуют созданию или укреплению подотчетной, успешной, беспристрастной полицейской организации, соблюдающей права человека. Одним из основных принципов любой реформы должно быть стремление в первую очередь обеспечить правильное понимание потребностей безопасности всех групп населения, а также учет этих требований в структуре полицейских сил и в их оперативной деятельности.

Предлагаемая ниже часть по учету гендерных аспектов в ходе полицейской реформы уделяет основное внимание необходимости укрепить способность полиции осознавать различные потребности безопасности всех групп населения (в том числе мужчин, женщин, юношей и девушек из всех слоев общества) и удовлетворять их, а также необходимости создавать репрезентативные по кадровому составу и свободные от дискриминации институты полицейских сил. Собранная здесь информация обобщает результаты международных исследований и практического опыта и посвящена обсуждению внутренних (ведомственная культура) и внешних вопросов (принципы и методы борьбы с преступностью) реформирования полицейских сил.

Настоящая часть рассчитана на самых разных специалистов, занятых реформированием полицейских сил, в том числе: сотрудников полиции и отделов по найму, должностных лиц государственных ведомств, сотрудников международных, региональных организаций и организаций гражданского общества, а также депутатов парламентов и исследователей. Она задумана как справочное пособие и включает справочную информацию, практические примеры и полезные советы по планированию и (или) реализации процесса реформ. Представленную ниже информацию следует воспринимать не как трафарет, но как отправную точку для включения гендерных аспектов в реформу полицейских сил, которую следует толковать весьма широко с учетом особенностей сообществ, на службе которых состоит данная полицейская организация.

Настоящая часть включает следующие разделы:

- Введение в понятие полицейской реформы.
- Обоснование необходимости и преимуществ интеграции гендерных аспектов для повышения качества реформирования полиции.
- Исходные точки для включения гендера в различные аспекты полицейской реформы, в том числе полезные практические советы и примеры.
- Анализ специфических проблем интеграции гендера в процесс реформирования полицейских сил в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

2 Что такое реформа полицейских сил?

Реформирование полицейских сил – ключевой компонент реформирования сектора безопасности (РСБ). Последний, более широкий процесс, часто определяют как преобразование системы безопасности, в ходе которого все субъекты, их роли, зоны ответственности и деятельность совокупно нацелены на обеспечение такого управления системой и такой ее работы, которые наиболее соответствуют нормам демократии и разумным принципам надлежащего государственного управления¹. Полиция – один из основных субъектов государственной безопасности, поэтому, если мы хотим обеспечить применение системного, а не случайного подхода, любой процесс в рамках полицейской реформы подлежит координации с другими субъектами сектора безопасности.

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

Определение понятия полиции: гражданские формирования государства, ответственные за предотвращение и выявление преступлений и поддержание общественного порядка². Следовательно, этот термин охватывает все правоохранительные органы, такие, как полиция и формирования констеблей по типу жандармерии, пользующиеся полномочиями полиции, особенно полномочиями по задержанию людей и содержанию их под стражей³.

Определение понятия реформы полицейских сил: преобразование или изменение полицейской организации в профессиональную и подотчетную полицейскую службу, осу-

ществляющую правоохранительную деятельность с учетом потребностей местных сообществ⁴.

Реформа полиции есть процесс преобразований, направленных на повышение подотчетности того или иного института полицейских сил и степени соблюдения им прав человека. Этот процесс может носить срочный характер, особенно в постконфликтных ситуациях, когда он проходит с международной помощью в четко определенных временных пределах; с другой стороны, он может иметь непрерывный характер при наличии национальной (политической и/или финансовой) поддержки. Основные этапы эффективной реформы полицейских сил⁵:

1. **Предварительный анализ и оценка:** сбор информации для изучения и анализа местных условий.
2. **Проектирование и планирование:** разработка, по результатам анализа, ясного плана реформы или графика с четко определенными целями.
3. **Управление и реализация:** реализация плана реформ в сотрудничестве с различными заинтересованными субъектами,
4. **Итоговая оценка:** мониторинг хода реализации реформы, сбор информации и данных о происходящих переменах, оценка достигнутых результатов и выявление подлежащих решению проблем.

Этот процесс отличается своеобразием в каждой конкретной ситуации, будь то в постконфликтных, развивающихся, переходных или развитых странах (полезные советы или рекомендации для различных типов ситуаций можно найти в разделе 5). Несмотря на различия, возникающие в реальных ситуациях, отправной точкой для реформирования внутренней и внешней культуры полиции следует считать соблюдение прав человека и положений гуманитарного права.

Примеры различных регионов мира, в которых проводится реформирование полицейских сил:

- **Центральная Америка**, где стоит задача отделить полицию от системы вооруженных сил и установить гражданский контроль над силами безопасности⁶.
- **Центральная Азия**, где осуществляется переход от колониальной системы охраны порядка к демократической системе, при которой полиция действует в интересах общества, а не в интересах правящей партии или какой-либо влиятельной группировки⁷.
- **Северная Америка**, где принимаются меры по следам обвинений полиции в коррупции и чрезмерном применении

силы, а также по следам судебных исков, возбужденных по ним. Задача проводимых мероприятий – придать правоохранительной деятельности характер обслуживания с учетом потребностей более широких слоев населения, в том числе и групп, ранее считавшихся задворками общества – лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ).

- **Восточно-европейские посткоммунистические государства**, где идет борьба с коррупцией и переход на правоохранительную деятельность, ориентированную на обслуживание населения с соблюдением принципа верховенства закона и прав человека.

Это лишь некоторые примеры из всего множества типов проводящихся реформ. Следует отметить, что, хотя некоторые реформы в основном характерны для каких-либо конкретных регионов или ситуаций, существует множество типов реформ, которые подходят для любого института полицейских сил. К ним относятся: такие преобразования на уровне рядового состава, как повышение квалификации, обучение и повышение уровня знаний; работа с высшим офицерским составом с целью изменения военизированной природы полицейских сил; или пересмотр полномочий и порядка выполнения оперативных мероприятий данным институтом полицейских сил. Независимо от уровня, типа реформы или ситуации, в которой она проводится, для того, чтобы обеспечить реалистичность плана реформ и его достижимость в приемлемые сроки, необходимо тщательно проверить наличие местного потенциала для реализации реформ, иметь полное представление о потребностях местного населения, а также тщательно выбрать момент для их осуществления.

2.1. Общие проблемы правоохранительной деятельности

Институты правоохранительных органов сталкиваются со множеством разнообразных проблем, требующих уделять непрерывное внимание вопросам усовершенствования их работы. Вряд ли найдутся полицейские организации – от самых опытных до вновь созданных и недавно обученных, – в адрес которых не звучали бы критические замечания и требования о необходимости преобразований. Несмотря на громадные различия географических, социальных и экономических обстоятельств и разнообразие форм организации полицейских сил, их численности и условий работы, существует ряд общих проблем, стоящих перед многими полицейскими организациями, особенно в отношении учета гендерных аспектов. Вот неполный перечень таких проблем⁸:

Рамка 1 Оперативная эффективность полиции			
Подотчетность	Эффективность	Равноправие	Уважение прав
Тесные контакты с местным населением с целью распространения информации о правах граждан и обязанностях полиции.	Повышение квалификации всего личного состава/сотрудников полицейской организации.	Равные возможности для поступления на службу в полицию для всех групп населения.	Снижение числа случаев чрезмерного применения силы.
Наличие независимых механизмов расследования жалоб на полицию.	Снижение уровня коррупции.	Оплата труда не по признаку пола, а в зависимости от уровня профессионализма и звания сотрудника.	Равное отношение к личному составу и к сотрудникам полицейской организации.
Жесткие механизмы внешнего и внутреннего контроля.	Возможности обучения для сотрудников полиции всех уровней.	Равные возможности карьерного роста.	Учет требований по охране труда всех сотрудников.
Разнообразие видов получаемой информации и обратной связи в ходе оперативной деятельности и функционирования полицейской организации.	Понимание различных угроз безопасности и умение справиться с ними.	Распределение ресурсов в зависимости от выявленных потребностей по обеспечению безопасности и уровня угроз.	Предоставление полицией равного объема услуг всем группам населения.

Рамка 2 Угрозы безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек			
Мужчины	Женщины	Юноши	Девушки
<ul style="list-style-type: none"> ■ Грабеж (Австралия: 75% жертв - мужчины)¹¹ ■ Нападение ■ Убийство ■ Нападение простое и с отягчающими обстоятельствами ■ Групповое насилие ■ Принуждение к изнасилованию членов своей семьи (особенно во время конфликтов) ■ Изнасилование и сексуальные пытки ■ Торговля людьми 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Бытовое насилие ■ Сексуальное нападение (США: 92% жертв на рабочем месте - женщины)¹² ■ Убийство из-за приданого ■ Сексуальные домогательства ■ Изнасилование ■ «Убийства чести» ■ Преследование ■ Принудительная стерилизация ■ Торговля людьми 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Групповое насилие ■ Насилие и изнасилование ■ Издевательства ■ Похищение и похищение силой ■ Оставление на произвол судьбы и отречение ■ Торговля людьми ■ Покупка или продажа для занятия проституцией 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Детоубийство ■ Насилие и изнасилование ■ Торговля людьми ■ Похищение и похищение силой ■ Детский брак ■ Покупка или продажа для занятия проституцией

- Неудовлетворительный уровень реагирования на преступления, совершаемые в отношении отдельных социальных групп.
- Чрезмерное применение силы против отдельных, особенно маргинализированных групп (меньшинства, коренное население или лица из числа ЛГБТ).
- Недопущение представителей отдельных групп к службе в полицейских институтах.
- Неправомерные действия и превышение служебных полномочий.
- Отказ в приеме жалоб.
- Неудовлетворительные навыки проведения следствия и, соответственно, невысокая доля обвинительных приговоров.
- Отсутствие подотчетности.
- Отсутствие доверия со стороны граждан.

2.2. Зачем нужна реформа полицейских сил?

Общие проблемы, стоящие перед правоохранительными органами, можно решить, прибегнув к их реформированию, что позволяет повысить эффективность оперативной работы полиции, ее подотчетность, равноправие ее сотрудников и уважение к правам человека. В рамке 1 представлен неполный перечень изменений, к которым может привести полицейская реформа, направленная на повышение эффективности оперативной работы полицейской организации.

3

Почему учет гендерных аспектов важен для реформирования полицейских сил?

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

Систематический учет гендерной концепции – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях⁹.

Решение гендерных проблем заключается не в том, чтобы отобрать власть у мужчин и передать ее женщинам и другим, недостаточно представленным группам населения; это, скорее, процесс повышения действенности и эффективности реформируемых организаций.

Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в реформу полицейских сил необходима для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

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

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

3.1. Эффективное обеспечение безопасности мужчин, женщин, девушек и юношей

Поскольку полиция отвечает за поддержание общественного порядка и защиту населения, ей необходимо понимать и устранять все угрозы безопасности, возникающие перед обществом, которому она служит, осознавая при этом, что насилие и дискриминация, которым подвергаются мужчины и женщины, сильно отличаются как по видам, так и по степени тяжести. Например, преступления в отношении мужчин совершаются, главным образом, в общественных местах, а преступления в отношении женщин, такие как бытовое насилие, часто происходят в частных помещениях, на которые, по мнению многих государственных институтов, их полномочия не распространяются¹⁰. Некоторые примеры угроз безопасности (представленные не в порядке частотности) мужчин, женщин, юношей и девушек указаны в рамке 2.

Рамка 3

Доля мужчин и женщин на службе в полиции в отдельных странах

Страна	Год	Женщины полицейские	Мужчины полицейские
Постконфликтные страны			
ЮАР ¹⁹	2006	29%	71%
Кипр ²⁰	2006	16%	84%
Сьерра-Леоне ²¹	2006	15%	85%
Косово* ²²	2006	14%	86%
Переходные и развивающиеся страны			
Ямайка ²³	2001	18%	82%
Чешская Республика ²⁴	2001	12%	88%
Венесуэла ²⁵	2002	10%	90%
Румыния ²⁶	2005	8%	92%
Индия ²⁷	2006	2%	98%
Развитые страны			
Австралия ²⁸	2002	29%	71%
Канада ²⁹	2006	18%	82%
Швеция ³⁰	2001	18%	82%
США ³¹	2006	12-14%	86-88%
Финляндия ³²	2004	10%	90%

* На момент написания данного пособия (в ноябре 2007 года) статус Косово еще не был определен.

Сотрудники полиции обязаны предотвращать такие преступления, реагировать на них и снижать уровень преступности, включая насилие на гендерной почве (НГП) как одну из наиболее распространенных угроз безопасности во всем мире. Исследование Всемирной организации здравоохранения показало, что, по свидетельству более 69% женщин, они в тот или иной период своей жизни подвергались физической агрессии со стороны собственного партнера-мужчины¹³. НГП (физическое, сексуальное или психологическое) в большинстве случаев причиняет ущерб личности и совершается на основе гендерной принадлежности жертвы. Такое насилие совершается против мужчин, женщин, юношей и девушек и отражает дисбаланс власти между мужчиной и женщиной или между ребенком и опекуном.

НГП могут усугубляться уязвимостью жертв, проистекающей из таких факторов как этническое происхождение, сексуальная ориентация и религиозная принадлежность:

- 67% преступлений с отягчающими обстоятельствами на почве религиозных предубеждений, совершенных в Англии и Уэльсе в 2005-2006 гг., были направлены против мусульман¹⁴.
- В ЮАР лесбиянки с темным цветом кожи подвергаются изнасилованию и физическим и вербальным оскорблениям по причине их сексуальной ориентации¹⁵.

Мужчины и женщины часто не хотят сообщать о таких преступлениях в полицию. Подвергшиеся НГП мужчины часто стесняются произошедшего и не хотят о нем говорить из боязни показаться слабыми, немужественными или гомосексуалистами. Женщины зачастую не хотят разговаривать с полицией из-за социальных табу и стереотипов, связанных с тем, что быть жертвой НГП – стыдно. Дополнительные сложности возникают в странах, где отсутствует полноценное законодательство, направленное на ликвидацию НГП. Что касается самой полиции, то необходимо обеспечить, чтобы все ее сотрудники, как мужчины, так и женщины, имели надлежащую подготовку для работы с жертвами НГП и необходимые навыки для возбуждения таких уголовных дел и эффективного их расследования.

3.2. Создание репрезентативной и более эффективной полицейской службы

«Повышение разнородности кадрового состава – это не просто правильный или высокоморальный курс действий, но и существенное условие успеха нашей работы. Многообразие на рабочем месте означает широкий набор умений, опыта, образования и культурных традиций, который максимально повышает нашу способность находить целый ряд локальных решений для локальных проблем».

Министерство внутренних дел Соединенного Королевства – информация для печати о задаче обеспечения многообразия кадрового состава полиции¹⁶

Угрозы безопасности, преступления существуют и совершаются в отношении всех групп общества, однако во всем мире полицейские организации – по-прежнему преимущественно мужские заведения, в которых слабо представлены некоторые группы населения. Охрана порядка по традиции считается «мужской работой», поскольку ассоциируется с преступлениями, опасностью и применением силы¹⁷. В процессе набора на службу, включая проверку анкетных данных и проведение личных собеседований, иногда отсеиваются кандидаты – женщины или мужчины, которые не демонстрируют «правильных» мужских установок, таких как «твердость» и абсолютная гетеросексуальность¹⁸. Однако наличие более репрезентативной полицейской службы, отражающей в своем кадровом составе все этническое, религиозное, географическое, половое, племенное, и языковое многообразие данного общества, повысит веру в полицию и доверие к ней, а, следовательно, и степень ее легитимности в глазах общественности. Увеличение числа сотрудников-женщин может принести конкретные выгоды и с точки зрения оперативной работы.

Рамка 3 демонстрирует неоправданно высокую долю мужчин в составе полицейских организаций всего мира.

Для того, чтобы повысить оперативную эффективность полиции, а также эффективность ее реагирования на потребности безопасности со стороны женщин и недостаточно представленных групп, нужно принять меры для ликвидации указан-

ного разрыва в плане присутствия в ее рядах представителей различных слоев населения. Некоторые потенциальные выгоды от повышения уровня репрезентативности полицейских сил указаны в документе Министерства внутренних дел Соединенного Королевства³³:

- Полицейский-гомосексуалист может предложить новые пути информационных мероприятий, направленных на снижение уровня преступности как в гомосексуальной среде, так и в рядах полиции.
- Молодой сотрудник полиции может иметь больше информации о местных клубах и барах и, соответственно, может предложить новаторские подходы к решению проблемы беспорядков, связанных с потреблением алкоголя.
- Для расследования случая бытового насилия в отношении мусульманки лучше всего может подойти сотрудник полиции-мусульманка.

Повышение доли женщин в рядах сотрудников полиции может иметь и дополнительные выгоды. По выводам Национального центра по вопросам службы женщин в правоохранительных органах и по результатам международных исследований, и женщины, и мужчины могут выполнять обязанности полицейских с равной степенью эффективности. Собственно, исследования показывают, что женщины часто привносят в работу полиции определенный набор навыков и сильных сторон – в том числе, умение свести до минимума применение силы и расчет на применение силы при обращении с агрессивно настроенным лицом (лицами)³⁴. Вот лишь некоторые примеры, как женщины могут повысить эффективность полицейской организации³⁵:

- Женщины-полицейские могут более эффективно, чем их коллеги-мужчины, разряжать чреватые насилием ситуации.
- По сообщениям населения, женщины-полицейские реже действуют «ненадлежащим» образом, чем их коллеги-мужчины.
- Женщины-полицейские менее склонны к применению смертоносного насилия: например, они реже обнажают стрелковое оружие.
- Во время ареста и (или) допроса преступники-мужчины оказывают меньше сопротивления женщинам-полицейским.
- Женщины-полицейские могут служить для населения живым примером того, что женщины способны работать в институтах сектора безопасности.
- Женщины-полицейские часто демонстрируют более развитые навыки общения по сравнению с коллегами-мужчинами и в большей степени способны добиваться сотрудничества и доверия со стороны населения, что необходимо для реализации той или иной модели правоохранительной деятельности в данной местности³⁶.

Повышение доли женщин-полицейских является также обязательной мерой с точки зрения улучшения качества оперативной работы, если полиция намерена эффективно реагировать на случаи НПП в отношении женщин и девушек. В-первых, жертвы таких преступлений более охотно сообщают о них полицейскому-женщине, а во-вторых, присутствие прошедшей специальную подготовку женщины во время проведения следствия – объективная необходимость.

3.3. Создание полицейских институтов и ведомственной культуры, свободных от дискриминации и обеспечивающих соблюдение прав человека

Искоренение допускаемых сотрудниками полиции случаев дискриминации и нарушений прав человека, включая НПП, будет способствовать созданию эффективной и плодотворной рабочей обстановки и повысит степень безопасности как сотрудников полиции, так и гражданских лиц. В некоторых странах полицейские допускают злоупотребления, включая сексуальные домогательства и сексуальные нападения, участвуют в организации принудительной проституции и торговли людьми, а также практикуют дискриминацию по признаку пола и сексуальной ориентации. Непосредственными жертвами таких нарушений могут стать полицейские – как мужчины, так и женщины, а также мужчины, женщины, юноши и девушки из числа гражданских лиц. Например, в отчете организации «Международная амнистия» за 2006 год говорится: «Достоверно признано, что изнасилования женщин и девушек полицейскими и сотрудниками сил безопасности, а также дома и на улице приняты в Нигерии характер эндемии»³⁷. Такие нарушения прав человека могут совершать отдельные сотрудники полиции или группы сотрудников, причём и иногда – в силу основанной на дискриминации ведомственной культуры.

Такие дискриминационные установки сотрудников полиции могут также служить препятствием для равного доступа к услугам полиции. По утверждению докладчика ООН по вопросам насилия в отношении женщин, во многих странах женщины сообщают об отсутствии сочувствия со стороны полиции и ненадлежащем расследовании случаев насилия на гендерной почве. «Некоторые женщины сообщают, что когда они явились в полицию с заявлением об изнасиловании, мужчины-полицейские отмахивались от них и даже интересовались, получили ли они удовольствие от такого приключения»³⁸. Дискриминация на почве гендерных различий может усугубляться дискриминацией на почве расовой, классовой, кастовой принадлежности, на почве возраста или физической недееспособности. Например, систематическая дискриминация и насилие в отношении рома со стороны полиции в Хорватии и Чешской Республике привели к тому, что женщины рома избегают обращаться к властям за помощью³⁹.

Вместе с тем, следует отметить, что прием на службу женщин и представителей недостаточно представленных групп не означает, что в данной полицейской организации автоматически снижается уровень дискриминации. Существующая в них внутренняя культура неуважения и преследований иногда приводит к тому, что отдельные сотрудники полиции перенимают доминирующую в организации культуру и следуют ей в качестве меры самозащиты.

Известны случаи, когда женщины-полицейские начинали более жестко обращаться с женщинами, ставшими жертвами преступлений, и практиковать повышенное применение силы к гражданам, стремясь таким образом добиться признания со стороны доминирующей группы своих коллег⁴⁰. В ходе реформы необходимо обратить внимание на проблемы, связанные с внутренней культурой организации, и добиваться создания в полиции атмосферы уважения к коллегам и к населению, которому она служит.

Рамка 4

Образец плана действий в процессе реформы⁴²

Рекомендации	Задачи	Ответственный	Сроки
1. Стимулировать развитие какого-либо ценностного ориентира организации, указав, что ваша полицейская организация стремится к достижению многообразия кадрового состава и к учету гендерных аспектов.	■ Разработать заявление об основополагающей ценности организации.		
2. Разработать руководящие принципы и инструкции для достижения основополагающей ценности организации. Например: никто из сотрудников не может подвергаться дискриминации на любой почве – на почве расовой, половой, религиозной принадлежности или сексуальной ориентации.	■ Подготовить четкие программные заявления, которые станут самым мощным инструментом управления реформой полицейской организации.		
3. Создать постоянно действующее подразделение (орган), задача которого – обеспечить, чтобы гендер учитывался всеми аспектами нормативных документов и практической деятельности полиции.	■ Разработать мандат, техническое задание и положение о рекомендуемом составе подразделения.		
4. Разработать комплексную стратегию внешних и внутренних коммуникаций в поддержку достижения целей гендерного равенства внутри полицейской организации.	■ Разработать стратегию коммуникаций с применением удобных для пользователя методов.		
5. Установить поддающиеся измерению цели по достижению гендерного равенства и механизмы для отслеживания этого процесса.	■ Определить системы мониторинга и выделить необходимые ресурсы. ■ Разработать системы отслеживания и базы данных для сбора информации.		
6. Установить стратегические задачи по набору сотрудников с целью повышения способности полиции оказывать услуги различным группам местного населения.	■ Подготовить демографическое обследование для выявления потребностей по обеспечению многообразия кадрового состава.		
7. Провести комплексную проверку порядка набора новых сотрудников для выявления и устранения препятствий к приему на службу недостаточно представленных групп и анализа причин отказов в приеме на работу.	■ Разработать процедуру проверки и выделить необходимые ресурсы.		
8. Создать механизм, обеспечивающий, чтобы все члены отборочной комиссии понимали необходимость гендерного равенства и перехода к правоохранительной деятельности по принципу оказания услуг населению.	■ Использовать вновь принятые нормативные документы в качестве основы для обучения персонала.		
9. Разработать план проверки всех нормативных документов и инструкций с тем, чтобы они обеспечивали учет гендерных аспектов и требования о многообразии кадрового состава.	■ Составить план проверки с указанием сроков и ответственных.		
10. Включить в программу обучения всех новобранцев и действующих сотрудников полиции новые нормативные документы и инструкции по гендеру и многообразию на рабочем месте.	■ Подготовить инструкторов по новым нормативным документам. ■ Выявить пробелы в системе обучения и пересмотреть учебные программы с целью устранения пробелов.		
11. Разработать для сотрудников программу наставничества.	■ Выявить женщин-полицейских всех рангов для участия в программах наставничества.		
12. Пересмотреть программы по работе с семьями сотрудников с учетом потребностей всего личного состава.	■ Проанализировать потребности как мужчин, так и женщин, и разработать программы или нормы для удовлетворения этих потребностей.		
13. Установить положения, в соответствии с которыми непосредственный руководитель обязан принимать меры в отношении ненадлежащего поведения сотрудников в плане случаев преследования и дискриминации на рабочем месте.	■ Определить дисциплинарные меры и обучить всех руководителей процедуре их применения.		
14. Ввести новые или усовершенствовать действующие методы работы с жалобами населения на полицию.	■ Проанализировать действующую систему проверки жалоб и обеспечить ее доступность для населения, особенно для женщин и представителей меньшинств.		
15. Внедрить механизмы, обеспечивающие, чтобы все члены комиссии по повышению по службе понимали важность принципа гендерного равенства и демонстрировали готовность его поддерживать.	■ Установить показатели для определения степени поддержки принципа гендерного равенства членами комиссии.		
16. Внедрить механизмы для распределения объектов, оборудования и т.д. с учетом гендерных аспектов.	■ Выявить потребности в объектах/оборудовании.		

4 Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил

Любая реформа – деликатный процесс, требующий продуманного стратегического планирования. Если мы признаем, что обязанность полиции – служить местному сообществу и защищать его, то для осуществления эффективного и устойчивого процесса реформ важно обеспечить повышение местной инициативы. Ни в постконфликтных, ни в развитых странах, ни полицейские организации, ни население, к которому они призваны служить, не следует рассматривать в качестве пассивных получателей реформ. Ниже предлагаются полезные советы и примеры по интеграции гендера в реформирование полиции, которые надлежит адаптировать с учетом конкретных потребностей и возможностей, существующих на местах.

Важно также иметь в виду, что ключевая роль в обеспечении учета гендерных аспектов при проведении полицейской реформы принадлежит мужчинам. Мужчины, занимающие руководящие должности, могут использовать свое влияние для поддержки и проведения реформ. Как настоящие «водители», отдельные лица берут на себя роль лидеров, союзников и просветителей в рамках той или иной организации, а именно поощряя диалог по потенциально деликатным вопросам среди руководящей вертикали сектора безопасности⁴¹. Находящиеся на любой должности мужчины, которые видят возможность создания равных условий игры для всех сотрудников полиции, в процессе применения новых нормативных документов и инструкций могут повести за собой других силой личного примера. Обсуждение с мужчинами-полицейскими необходимости обеспечения гендерного равенства можно использовать как для распространения информации, так и для выявления очагов сопротивления. Без обеспечения личной заинтересованности и поддержки со стороны большинства сотрудников полицейской организации любая инициатива либо обречена на поражение, либо не сможет обеспечить сколько-нибудь устойчивых изменений.

4.1. Планы действий по интеграции гендера

Представленные ниже исходные точки раскрывают некоторые методы интеграции гендера в реформу полицейских сил. Учитывая все множество направлений, по которым необходимо действовать, процесс реформирования может поначалу обескураживать, так как трудно понять, с чего начать. Прояснить текущую ситуацию и выявить направления для приложения непосредственных или долгосрочных усилий может предварительный анализ ситуации с учетом гендерных аспектов. По результатам этого анализа можно разработать план действий для определения направлений, по которым следует действовать, и заданий, которые надлежит завершить.

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

В рамке 4 представлен образец плана действий, который, с поправками на конкретную ситуацию, можно использовать для управления процессом.

Эффективное обеспечение безопасности для мужчин, женщин, девушек и юношей

4.2. Пересмотр оперативных правил и инструкций

Правила и инструкции устанавливают основные принципы деятельности полицейских организаций и формируют ведомственную культуру. Для того, чтобы свести к минимуму проявления дискриминации, основанные на произвольном толковании своих полномочий теми или иными сотрудниками полиции, необходимо иметь ясные, учитывающие гендерные аспекты правила и инструкции. При пересмотре правил и инструкций следует учитывать следующие требования.

Проверка и консультации

- Проверить правила и инструкции, чтобы убедиться, что они не содержат дискриминационных положений, написаны корректным с точки зрения гендерного равенства языком, а также учитывают различные потребности мужчин, женщин, юношей и девушек в плане обеспечения безопасности, в том числе конкретные положения по НГП.
- Убедиться, что существующие правила и инструкции отражают ясное понимание того, что полиция призвана служить всему обществу в целом и обеспечивать защиту всему обществу, включая женщин и недостаточно представленные группы населения.
- Проконсультироваться с мужскими и женскими профессиональными ассоциациями полицейских, чтобы выявить, какие именно перемены нужны.
- Обсудить правила и инструкции с группами местной общечественности, включая женские организации, лиц, переживших насилие, а также представителей других секторов общества, таких как здравоохранение, образование, правосудие и пенитенциарная система через форумы представителей полиции и общечественности или иными способами.
- Организовать непрерывный процесс пересмотра правил и инструкций с учетом постоянно меняющихся интересов и потребностей местного населения⁴³.

Заинтересованность

- Убедиться, что старшее руководство поддерживает пересмотренные правила и инструкции, и что для реализации перемен и для включения новой информации в курсы обучения персонала выделены соответствующие финансовые ресурсы⁴⁴.

Работа с населением

- Переведите все правила и инструкции на соответствующие языки и поместите их на видных местах во всех полицейских участках вместе с информационным письмом и планом обучения.
- Инструкции, относящиеся к взаимодействию с местным населением, следует вывесить в местах, где чаще всего происходит взаимодействие между полицией и населением – одновременно с проведением кампании по информированию населения⁴⁵.

4.3. Инструкции и инициативы по борьбе с насилием на гендерной почве

В связи с тем, что НГП – одна из наиболее распространенных угроз общественной безопасности (см. определение в разделе 3.1), полиция обязана предусмотреть жесткие, целенаправ-

Рамка 5

Пример протокольного соглашения между группой местного населения и полицейской организацией

Ниже приводится примерное протокольное соглашение между полицией и группой местного населения из числа недостаточно представленных лиц, в котором полиция принимает обязательство работать в сотрудничестве с конкретной группой населения и с учетом ее потребностей. Этот документ основан на протокольном соглашении между Центром медицинского обслуживания коренного населения «Wabano» и Службой полиции г. Оттава⁴⁶.

Определение основных принципов**Объекты особого внимания: максимальный учет интересов, защита и благосостояние каждого гражданина**

- Высокая оценка, уважение и утверждение значимости конкретных культурных и традиционных убеждений.
- Взаимное уважение между представителями обслуживающей организации оказывает благотворное воздействие на все общество.
- Уважение к праву граждан должно играть все большую роль в выяснении причин происходящих в данной местности уголовных преступлений, беспорядков и конфликтов и в поиске путей борьбы с ними.
- Все люди должны стремиться к повышению качества жизни всех людей и к ликвидации расизма.

Распределение ролей и обязанностей**Роль группы местного населения**

1. Обеспечение непрерывного ознакомления сотрудников полиции с культурными и историческими особенностями своей группы с помощью самых разных методов, включая обучение, встречи, диалог и развитие отношений.
2. Предоставление ресурсов или информации о ведомствах, оказывающих услуги в данной местности.
3. Участие в соответствующих комитетах, созданных для доведения проблем до сведения полиции.

Роль полицейской организации

1. Обеспечивать защиту и безопасность всех членов данного сообщества с учетом того, что на долю некоторых групп местного населения приходится слишком много полицейского контроля и слишком мало защиты.
2. В сотрудничестве с группами местного населения и ведомствами обеспечить удовлетворение специфических потребностей данной группы с точки зрения предоставления услуг полиции.
3. Обеспечивать возможность (и явку) для проведения занятий по углубленному изучению культурных особенностей местных групп, одновременно объясняя сотрудникам важность их участия в таких занятиях.
4. Создать в полицейской организации атмосферу, которая позволяет сотрудникам взаимодействовать с конкретными сообществами и поощряет такое взаимодействие.

Определение намерений сторон**Стороны намерены:**

1. Разработать и выполнить программу мер по инструктажу, просвещению или обучению, позволяющую лучше узнать друг друга.
2. Проводить периодические встречи для обмена информацией по программам, услугам и событиям, а также с целью анализа выполнения задач настоящего протокола.
3. Провести официальную проверку настоящего протокола через шесть месяцев со дня его подписания и впоследствии проводить такие проверки один раз в год или ранее – по требованию любой из сторон.
4. В настоящий документ могут вноситься взаимно согласованные поправки в случае признания их целесообразности обеими сторонами.

ленные методы борьбы с такими преступлениями. К ним относится активное проведение расследования, арестов, содержания под стражей и поощрение судебного преследования за НГП, а также предоставление надлежащей поддержки всем пострадавшим от НГП и перенаправление их для получения специальной помощи.

Передовые методы борьбы с НГП

Инициативы методического характера:

- Реформировать методы охраны общественного порядка в рамках более широкого понятия верховенства закона, включая реформирование законов, определяющих порядок реагирования полиции на случаи НГП: например, требование об обязательном аресте нарушителя при наличии достаточных оснований или внедрение обязательной системы отчетности по случаям бытового насилия.
- Создать комплексные правила и инструкции для случаев НГП, в том числе: реагирование на сообщения о бытовом насилии, прием пострадавших от сексуального насилия независимо от их пола, перенаправление жертв насилия по признаку сексуальной ориентации для получения специальной помощи, расследование дел о торговле людьми.
- Установить сотрудничество с организациями здравоохранения, образования, правосудия и гражданского общества с целью повышения эффективности реагирования на НГП: составить планы совместных действий, создать системы перенаправления жертв и правила.
- Организовать сбор комплексной и однородной информации по НГП в целях осуществления мониторинга и в качестве оснований для получения необходимых ресурсов.

Дополнительные инициативы структурного и программного характера.

- Создать внутри полицейских организаций специально обученные подразделения для более эффективного реагирования на НГП (см. раздел 5.3).
- Обеспечить углубленное изучение всеми сотрудниками полиции методов эффективного реагирования на все формы НГП (см. раздел 4.12).
- Организовать горячие линии для приема сообщений об НГП.
- Провести в СМИ информационные кампании по вопросам НГП, чтобы пережившие такие нападения лица знали о своих правах и о существовании соответствующих полицейских служб, а также, чтобы общество получило четкий сигнал о том, что полиция уделяет особое внимание таким преступлениям⁴⁷.
- Организовать взаимодействие с общественностью посредством направленных против НГП кампаний по работе с населением.

4.4. Женские полицейские участки/ специализированные подразделения

Женщины часто не желают подавать заявления в полицию по разным причинам, к которым относятся: культурные особенности общества, ограничивающие общение между мужчинами и женщинами, социальные нормы, запрещающие женщинам рассказывать о насилии, которое совершается у них

дома, а также неумение полиции проводить расследование их жалоб⁴⁹. Кроме того, они часто испытывают страх, стыд, смущение или просто не хотят связываться с полицией и органами правосудия. Отчеты Министерства статистики Канады за 2004 год показывают, что в полицию обращаются лишь 36% женщин, пострадавших от насилия со стороны своих супругов, и менее 10% жертв сексуального нападения⁵⁰.

В качестве меры реагирования на эту ситуацию в ряде стран – таких, как Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Индия, Либерия, Никарагуа, Перу, Уругвай, Сьерра-Леоне, ЮАР и Соединенное Королевство – созданы женские полицейские участки (ЖПУ) и подразделения по борьбе с бытовым насилием. На таких участках работают, главным образом, полицейские-женщины, что создает атмосферу, в которой женщинам проще рассказывать о совершенных в их отношении правонарушениях, и где они могут быть уверены, что их заявлению дадут надлежащий ход. На таких участках нередко вместе со специально обученными полицейскими работают медики, социальные работники, юристы и другие специалисты – т.е. создается бригада, способная реагировать на НПП, включая случаи бытового насилия и сексуальных нападений на женщин и детей. Кроме того, такие подразделения занимаются распространением среди населения информации о правах женщин.

Вот некоторые результаты учреждения таких подразделений/участков:

- В Индии в период между 1992 и 1994 гг. было учреждено 188 ЖПУ. Согласно сообщениям, это привело к повышению количества заявлений о совершенных в отношении женщин и детей преступлениях на 23%; повысился и коэффициент обвинительных приговоров⁵¹.
- В Соединенном Королевстве выяснилось, что с момента организации подразделений по борьбе с бытовым насилием значительно выросло число заявлений в полицию, повысился коэффициент арестов и случаев судебного преследования, а также снизились показатели по повторному совершению насилия⁵².
- В Сьерра-Леоне в 2001 году были организованы подразделения поддержки семьи (см. раздел 5.1). По сообщениям, количество жалоб и арестов с тех пор увеличилось⁵³.

Рамка 6

Полиция Гайаны против НПП

Полиция Гайаны работает с правительством и неправительственными организациями по созданию сети, нацеленной на снижение уровня НПП и бытового насилия. В рамках этой инициативы в обязательную программу обучения Полицейского колледжа Гайаны включено изучение Закона о бытовом насилии; полицейские участки оборудованы помещениями для опроса лиц, жалующихся на бытовое насилие; а Комиссар полиции пообещал создать в полиции Гайаны подразделение по борьбе с бытовым насилием для повышения результатов работы полиции в этом направлении⁴⁸.

Женские полицейские участки оказывают важные услуги представителям зачастую отвергаемых сегментов общества. Повышение эффективности услуг требует учета проблем и рисков. Ниже приводится перечень некоторых из существующих проблем/рисков:

- Обособление ЖПУ от центральной структуры полицейской организации может привести к тому, что борьба с сексуальным насилием и услуги по оказанию поддержки пострадавшим отойдут еще дальше на периферию деятельности полиции.
- В случае недостаточной связи ЖПУ с судебной системой они не смогут обеспечить доведение до суда жалоб женщин, которые решились к ним обратиться.
- Внимание статистики направлено на отслеживание поданных заявлений, но не обязательно на результат их рассмотрения или на другие виды насилия против женщин.
- ЖПУ обособлены от остальных полицейских подразделений, зачастую с минимальным объемом специализированных инструкций, что ведет к различиям в методике работы с жалобами или к тому, что они занимают совсем другими проблемами даже в рамках данного полицейского участка или национальной структуры полицейских сил.
- При отсутствии четких руководящих принципов или процедур существует ограниченный выбор программ обучения для сотрудников таких подразделений.
- Ответственные за обучение сотрудников ЖПУ пришли к выводу, что женщины от природы «умеют слушать» и расследовать случаи НПП, в результате чего предлагаемое им обучение оказывается недостаточным.

Рамка 7

Целевое исследование женских полицейских участков в Латинской Америке

Исследование, проведенное в 2003 г. в нескольких странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Никарагуа, Перу и Уругвай), показало, что по структуре все ЖПУ отличаются друг от друга и обслуживают различные сегменты населения в зависимости от конкретной страны и ее уголовного законодательства⁵⁴. Несмотря на различия, у всех ЖПУ есть следующие основные характеристики⁵⁵:

- Большинство участков нацелены на борьбу с семейным или бытовым насилием в отношении женщин, юношей и девушек.
- Их услуги оказываются в сотрудничестве с государственными и негосударственными организациями.
- К числу оказываемых полицией услуг относятся: разбор жалоб, проведение расследования и посредничество при заключении соглашений при участии социальных работников.
- В ЖПУ служат исключительно женщины.
- Услуги самых различных специалистов оказываются бесплатно.

Задачи ЖПУ:

- Защита женщин от угроз их безопасности.
- Обеспечение доступа к юридической, медицинской и психологической помощи, которую сами пострадавшие, чаще всего – бедные люди, в ином случае получить не могут.
- Привлечение внимания к гендерным аспектам безопасности вообще.
- Оказание помощи в осуществлении надлежащего государственного управления посредством организации непрерывного сотрудничества между женскими движениями и НПО, полицией и, в некоторых случаях, государственными женскими структурами в области оказания услуг, координации и управления.
- Сбор данных о преступлениях, которыми занимаются специализированные подразделения ЖПУ.

Хотя организация женских полицейских участков – эффективный метод борьбы с НПП, обучение и повышение квалификации по проблемам НПП не сходит с повестки дня всех полицейских подразделений в виду значительного числа и разнообразия таких преступлений (см. раздел 4.12 о гендерном обучении).

4.5. Охрана порядка с привлечением местной общины

Охрана порядка с привлечением местной общины (ОПМО) – распространенная стратегия проведения полицейской реформы, поскольку она предусматривает установление более тесных рабочих отношений между полицией и местным населением, применение новых способов раскрытия преступлений, поддержания общественного порядка и повышение уровня безопасности местного населения⁵⁶. После того, как ОПМО выбрана в качестве будущего метода правоохранительной деятельности, полиции необходимо понять и принять во внимание различные потребности безопасности мужчин, женщин, юношей и девушек.

✓ **Перечень проверочных вопросов для учета гендерных аспектов при охране порядка с привлечением местной общины**

- ✓ Убедиться в наличии политической воли и поддержки в пользу учета гендерных аспектов при реализации проекта реформ.
- ✓ Выделить финансовые ресурсы, пусть даже и ограниченные, на демонстрацию приверженности организации идее реформирования с учетом гендерных аспектов.
- ✓ Определить основных действующих лиц (лидеров) среди сотрудников полиции, которые будут поддерживать такую реформу и демонстрировать важность признания и удовлетворения потребностей всего местного сообщества, включая пребывание в рядах полиции представителей всех групп сообщества, которому она служит (например, женщин-полицейских или полицейских из числа недостаточно представленных групп).
- ✓ Установить тесные связи с местным сообществом (включая женские организации и общественные группы по месту жительства, которые оказывают помощь недостаточно представленным группам) посредством организации совместного обучения, патрулирования и совместного оказания услуг по перенаправлению пострадавших от преступлений.
- ✓ Для повышения участия в этом движении все еще сомневающимися граждан, особенно женщин, проводить регулярные встречи полиции и представителей местного сообщества на политически нейтральной территории, например, в общественном центре, а не в помещении полиции.
- ✓ Установить внутри полицейской организации системы, которые поощряли бы кадровых сотрудников и персонал предлагать инновационные способы более эффективного обслуживания полицией местного сообщества с учетом потребностей женщин, мужчин, девушек и юношей. Осознать, что для того чтобы создать у сотрудников полиции мотивацию к переменам, могут понадобиться такие меры, как целевые программы обучения, тщательный контроль, дисциплинарные меры в сочетании с системой внутренних проверок или контролем со стороны граждан.

Создание репрезентативной и более эффективной полицейской организации

4.6. Анализ и аудит

Мероприятия по анализу и аудиту процессов управления и формирования политики могут выявить проблемы и исходные точки принятия мер для повышения набора женщин на службу в полицию, удержания их на службе и повышения возможностей их карьерного роста. Аудит/анализ может проводить полиция, независимый орган, такой, как обмудсмен, отвечающее за работу полиции министерство, или иные субъекты, вовлеченные в процесс реформирования, такие, как организации гражданского общества. В качестве первого шага структурам, проводящим анализ/аудит, следует собрать конкретную информацию, т.е. отправные данные для отслеживания последствий реформ. Ниже предлагается образец анализа состояния дел с набором женщин в полицию и удержанием их на службе, частично основанный на анализе, проведенном в США.

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

Анализ ситуации на рабочем месте⁵⁷

Эта методика включает:

- Сбор информации посредством анонимного опроса разных по званию сотрудников полиции обоего пола.
- Интервью и консультации с основными заинтересованными лицами внутри организации (например, начальник отдела по набору и подбору персонала) и вне ее (например, общественная комиссия по связям с полицией и организации гражданского общества, включая женские, мужские организации и группы ЛГБТ).
- Проверки нормативных документов и процедур, особенно относящихся к борьбе против сексуальных домогательств.
- Анализ статистической информации, такой как данные о наборе и отборе на службу в полицию.

Информацию следует собирать по тем направлениям, где женщины-полицейские традиционно сталкиваются с трудностями, включая:

- Набор и отбор.
- Учебные заведения.
- Сексуальные домогательства.
- Благожелательное отношение со стороны коллег и непосредственных руководителей.
- Беременность и уход за ребенком.
- Экипировка и форменная одежда.
- Удержание на службе.
- Продвижение по службе.

Также необходимо собирать следующую информацию:

- Объем, вид и эффективность полученного обучения в области гендерных аспектов – особенно по вопросу о сексуальных домогательствах.

Результатом анализа должна быть:

- Информация, полученная в объеме, достаточном для подготовки отчета, в котором выявляются проблемы, вызовы и предлагается план действий.

4.7. Набор персонала

«Например, в Афганистане низкий общественный статус и милитаризованный характер полиции, скорее всего, отпугивают женщин, которые, с учетом разделения полов в Афганистане, исключительно квалифицированно могут разбираться в семейных и бытовых делах и крайне необходимы для работы с подозреваемыми женского пола, для которых, в противном случае, возрастает риск стать жертвами злоупотреблений. Мероприятия по привлечению большего числа женщин на службу включают организацию женского общежития в Полицейской академии Кабула, а также организацию обучения сержантского состава на региональной основе в Баглане – для женщин, которые не могут на длительное время отлучаться от своих семей».

Международная группа по преодолению кризисов⁵⁸

Необходимо обновить нормативные документы и инструкции по набору персонала, чтобы обеспечить привлечение полного спектра квалифицированных кандидатов, включая лиц из числа недостаточно представленных групп, таких как женщины и этнические меньшинства. Полиции необходимо выявить все препятствия на пути набора лиц из конкретных групп и найти способы усовершенствования процесса набора на службу. Кампании по набору в полицию должны быть доступными, понятными, направленными непосредственно в адрес недостаточно представленных групп и решать вопросы, особенно волнующие целевые группы населения.

Процесс набора зависит от должностных инструкций. Следовательно, одной из мер обеспечения большей открытости процесса набора на службу является такое обновление должностных инструкций, чтобы они точно отражали навыки, необходимые для несения службы по охране порядка в современных условиях. Ниже предлагается перечень контрольных вопросов в помощь этому процессу.

✓ Перечень контрольных вопросов для подготовки должностных инструкций⁵⁹

- ✓ Должностная инструкция точно отражает обязанности сотрудника полиции.
- ✓ При составлении должностной инструкции используется необходимая информация от представителей местного сообщества.
- ✓ Должностная инструкция проходит юридическую проверку на предмет ее соответствия должностным обязанностям.
- ✓ Помимо описания традиционных обязанностей по охране общественного порядка, должностная инструкция делает упор на методы охраны порядка с привлечением местной общины.
- ✓ Должностная инструкция подчеркивает необходимость следующих знаний, навыков и качеств:
 - Умение находить общий язык с самыми разными представителями местного населения.
 - Понимание значимости культурного многообразия.
 - Умение разрядить ситуацию, чреватую насилием.
 - Умение выступать посредником в спорах.
 - Умение организовать работу и действовать в сотрудничестве с группами местного населения.
 - Умение находить общий язык с различными группировками людей.
 - Умение находить и располагать по степени важности решения по расследованию преступлений и по разбору повседневных проблем местного сообщества.

- Способность к сопереживанию с людьми, придерживающимися иных жизненных ценностей.
- Умение сотрудничать с другими государственными ведомствами и социальными службами.
- Умение выбирать упреждающие меры для предотвращения проблем и улучшения условий жизни местного сообщества.
- Умение решать сразу несколько проблем одинаковой важности.

Кроме того, в рамке 8 представлены некоторые вопросы, над которыми следует подумать в процессе набора персонала для обеспечения повышения набора и удержания на службе женщин и лиц из числа недостаточно представленных групп.

4.8. Удержание на службе

Эффективность целенаправленных кампаний по набору персонала зависит еще и от того, насколько успешно полиции удастся удержать новобранцев на службе. В связи с высокой стоимостью кампаний по набору персонала и обучения сотрудников, руководству полицейских организаций необходимо повышать коэффициент удержания полицейских на работе, особенно женщин и лиц из числа недостаточно представленных групп.

Мероприятия по повышению уровня удержания сотрудников полиции на службе:

- Установить ориентиры или квоты по составу слушателей учебных курсов и по выдвижению на должности.
- Убедиться, что оснащение и материально-техническое обеспечение удовлетворяет потребностям всех сотрудников полиции, особенно санитарно-технические сооружения, жилые помещения, форменная одежда и другие материалы для женщин-полицейских.
- Организовать программы наставничества; доказано, что они эффективны для всех сотрудников – как для гражданских лиц, так и для приведенных к присяге полицейских обоого пола⁶⁰.
- Обеспечить, чтобы нормы, связанные с начислением заработной платы, льгот, пенсий и других видов вознаграждения, были равными для полицейских обоого пола.
- Ввести правила и приступить к выполнению проектов по предотвращению случаев дискриминации, сексуальных домогательств и НГП и по принятию ответных мер на такие преступления, включая обязательное обучение сотрудников по гендерным аспектам и по проблеме сексуальных домогательств.
- Организовать объединения сотрудников, такие как объединения женщин-полицейских, которые могут оказать помощь полицейским из числа недостаточно представленных групп по защите их прав; предлагать руководству полиции пути усовершенствования работы; предоставлять обучение отдельным сотрудникам полиции; способствовать снижению уровня дискриминации и давления на отдельных сотрудников полиции в отношении некоторых вопросов.
- Проследить, чтобы число представителей целевых групп на начальных, непрестижных или низкооплачиваемых должностях не было непропорционально большим.
- Организовать программы ускоренного обучения для лиц из числа целевых групп параллельно с обязательными программами обучения.
- Отслеживать уровень удержания кадров для выявления слабых мест или направлений, по которым не удается добиться поставленных целей.
- Организовать широкое распространение информации о

Рамка 8 Стратегии по набору женщин и обеспечению удержания их на службе		
Кампания по набору персонала	Группа по набору персонала	Учебные заведения
<ul style="list-style-type: none"> ■ Регулярная оценка принципов набора и критериев отбора персонала во избежание их необъективности. ■ Разработать цели и четкие стратегии для набора персонала – Пекинская платформа действий: не менее 30% персонала должны составлять женщины. ■ Разработать материалы с учетом гендерных аспектов – буклеты и плакаты с изображением мужчин и женщин, выполняющих различные задания. ■ Распространять информацию о вакансиях в местах, где часто бывают женщины, таких как продуктовые магазины, спортзалы, и т. д. ■ Организовать программы обучения для отдельных групп с тем, чтобы они могли соответствовать требованиям набора (например, физическая подготовка для женщин). ■ Провести анкетирование действующих сотрудников полиции из числа целевых групп населения для того, чтобы выяснить, как они прошли процедуру набора, что их больше всего устраивает в карьере полицейского, а затем использовать эту информацию в кампаниях по набору персонала. ■ Программы поощрения действующих сотрудников полиции, которые сумеют привлечь квалифицированные кадры из числа целевых групп населения. ■ Применять схемы горизонтального набора персонала, которые позволяют принимать квалифицированных кандидатов из числа недостаточно представленных групп сразу на более высокие должности. ■ Проводить кампании по информированию общественности, адресованные недостаточно представленным группам, включая ярмарки вакансий. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Отбирать лиц, которые понимают и поддерживают новые принципы набора персонала. ■ Провести обучение сотрудников полиции по вопросам гендера и многообразия на рабочем месте. ■ Убедиться, что в группе участвуют как мужчины, так и женщины полицейские. ■ В группу следует включать доброжелательных людей, с которыми легко разговаривать. ■ Убедиться, что члены группы могут отвечать на вопросы о программах по работе с членами семей сотрудников. ■ Включить в состав комиссии по собеседованию имеющих соответствующие навыки представителей местного населения и женщин-полицейских. ■ Установить определенный список вопросов и систему оценок с учетом новой должностной инструкции, которые должны выставлять члены комиссии по результатам собеседования, а также проследить за действиями членов комиссии, чтобы выяснить, не занижает ли кто-нибудь из них постоянно оценки представителям какой-либо группы населения. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Преподавателями должны быть как мужчины, так и женщины. ■ Совместное обучение рекрутов мужчин и женщин. ■ Убедиться, что программа обучения не мешает курсантам выполнять их семейные обязанности. ■ Отдельное обучение женщин допускается лишь в ситуациях, где этого требуют местные культурные традиции. ■ В местах обучения необходимо предусмотреть специальные помещения для женщин. ■ Проверка физической годности с элементами фактических нагрузок, которые ложатся на полицейских во время выполнения ими служебных обязанностей: для установления отборочных нормативов следует провести проверку физической годности действующих сотрудников полиции. ■ Обеспечить, чтобы в учебных заведениях с общежитиями женщины не находились в изоляции от мужчин, так как это увеличивает уровень отсева курсантов. ■ Делать акцент не на развитие физической силы курсантов, а на умение выйти победителем из схватки. ■ Добиваться, чтобы курсанты обрели уверенные навыки по таким предметам учебного курса, с которыми некоторые группы традиционно знакомы менее всего (например, стрелковая подготовка у женщин). ■ Избегать той философии обучения, в соответствии с которой курсанта следует вначале «размазать по стенке, а затем собрать заново». Такой подход основан на унижении и беспрекословном подчинении и может привести к случаям сексуальных домогательств, жертвы которых не решатся докладывать руководству о случившемся. ■ Учредить учебные комиссии, задача которых – проверить все учебные материалы на предмет учета гендерных аспектов.

высокопоставленных сотрудниках (полиции и не только) из числа какой-либо целевой группы в качестве примеров для подражания и в качестве иллюстрации возможностей карьерного роста.

4.9. Управление персоналом

Принципы и практика управления персоналом в полиции традиционно ориентированы на мужчин. Зачастую правила в отношении отработанных часов, нерабочего времени и других вопросов поощряют полицейских, демонстрирующих работоспособность, соглашаясь на переработку и на работу в разные смены. Предполагалось также, что либо у полицейского есть жена, которая ведет домашнее хозяйство и заботится о детях, либо он – одинокий холостяк. Когда же в рядах полиции появились женщины, выяснилось, что эти предположения не соответствуют действительности и что необходимы реформы, без проведения которых действующие методы управления персоналом будут содержать в себе элементы дискриминации. Пересмотр прежних положений не только пойдет на пользу женщинам, но и сможет улучшить баланс между работой и личной жизнью и для мужчин-полицейских,

что, в свою очередь, повысит уровень удержания персонала и результативность его работы.

Меры для повышения набора женщин и учета потребностей семей сотрудников полиции:

- Гибкий график посменной работы и отпусков.
- Возможность частичной занятости и распределения ставок для мужчин и женщин.
- Четко определенные правила работы для беременных сотрудниц; они должны быть гибкими, справедливыми и учитывать меры охраны труда, в том числе предусматривать перевод на легкую работу или изменения в объеме текущих обязанностей.
- Достаточный по длительности отпуск по уходу за ребенком для женщин и мужчин.
- Учреждения по дневному уходу за детьми на территории полицейского участка или за его пределами.
- Учреждения по уходу за грудными детьми.
- Обучение методам профилактики стресса.
- Доступ к психологической помощи.
- Надлежащая форменная одежда – в том числе, на время беременности.

Решив эти вопросы, полицейские организации пошлют мощ-

ный сигнал и своим сотрудникам, и обществу о том, что правоохранительные органы предлагают достойный выбор карьеры и матерям, и отцам. Помимо изменения нормативных документов полицейским организациям необходимо обеспечить, чтобы сотрудники, которые воспользуются этими вариантами, не вызывали осуждения или пренебрежения со стороны коллег, и чтобы это не сказалось на их возможностях продвижения по службе и повышения в звании.

4.10. Продвижение по службе

Анализ доли лиц из числа недостаточно представленных групп, особенно женщин, среди полицейских различных рангов показывает, что произошедшие в полицейских организациях перемены несут весьма ограниченный характер. Женщины по-прежнему преобладают на младших должностях. В Гондурасе женщины составляют около 6% личного состава полиции, но на высших должностях – лишь 2%⁶².

Меры, способствующие продвижению женщин по службе⁶³:

- Объективные и недискриминационные критерии повышения по службе, которые предусматривают различные поощрения за решение каких-либо проблем, за работу с местным населением и за перенаправление граждан в социальные службы. Следует свести к минимуму критерии оценки, предусматривающие предпочтительное отношение к той или иной группе; например, если отдавать предпочтение лицам с опытом военной службы или с трудовым стажем, это может поставить женщин в невыгодное положение.
- Четкие, прозрачные и объективные критерии оценки объема и характера работы, анализ работы сотрудника и назначение его на должность с учетом его фактической результативности на основе пересмотренных должностных инструкций и квалификационных требований, а не на основе устаревших представлений о навыках полицей-

ского (см. более подробную информацию о должностных инструкциях и квалификационных требованиях в разделе 4.7).

- Для сведения к минимуму влияния симпатий со стороны коллег или поддержки бывших однокашников следует пользоваться услугами независимых наблюдательных советов или внешних специалистов по проведению собеседования.
- Следует обеспечить равный доступ к профессиональному обучению в целях продвижения по службе.
- Обеспечьте, чтобы лица из числа недостаточно представленных групп имели доступ к должностям, которые считаются важными ступеньками для продвижения по карьерной лестнице.
- Обеспечьте, чтобы комиссии по продвижению по службе при оценке кандидатов на повышение не рассматривали должности, обычно занимаемые женщинами-полицейскими, в качестве менее «важных» (НГП, жестокое обращение с детьми, сексуальные нападения, работа с подростками) или не обходили вниманием тех, кто работает с неполной нагрузкой или с разделением ставок.
- Тщательно отслеживать результаты аттестации женщин-полицейских, которые ранее подавали жалобы о домогательствах.
- Рекомендовать имеющим высокие звания женщинам-полицейским выступать на заседаниях объединений женщин-полицейских с разъяснением необходимости подачи рапортов на повышение по службе.
- Сопоставить оценки работы полицейских обоего пола, выставляемые их непосредственными руководителями, и, если окажется, что женщины постоянно получают менее высокие оценки, провести расследование.
- Провести независимый опрос женщин, которые заслуживают повышения по службе, чтобы выяснить, почему они подают (или не подают) на повышение.

Рамка 9

Меры по повышению набора и обеспечению сохранения на службе женщин-полицейских в штате Нью-Мексико, США⁶¹

В полицейском управлении г. Альбукерке (ПУА), штат Нью-Мексико (США) был реализован проект «Новое место работы для женщин», финансируемый Министерством труда США и осуществляемый НПО «Институт содействия женщинам в профессиональной деятельности, в промышленности и в сфере услуг» (ИЖППС). Менее, чем через два года проект продемонстрировал значительные результаты в наборе на службу женщин-полицейских и в создании для них благоприятных условий труда. Доля женщин-курсантов в полицейской академии выросла с 10% до 25%, а уровень удержания женщин на службе сравнялся с уровнем удержания полицейских-мужчин. В числе инициатив проекта были следующие:

- Оценка условий труда на рабочем месте: оценка проводилась силами ИЖППС и включала анонимные опросы полицейских обоего пола, интервью с основными заинтересованными лицами, проверки нормативных документов и анализ статистической информации.
- Создание плана действий и группы по его реализации: ИЖППС составил отчет и план действий по результатам оценки, а ПУА сформировало группу из сотрудников полиции обоего пола, занимающих руководящие должности, которой и поручило реализацию проекта.
- Обеспечение политической воли: Все руководители управления сделали задачу набора и удержания на службе женщин-полицейских делом первостепенной важности.
- Активные методы набора женщин: они включали ярмарку вакансий «Женщины и служба в полиции», публикацию в СМИ материалов о женщинах-полицейских, распространение листовок, плакатов и буклетов о женщинах-полицейских и полицейских из числа меньшинств, а также публикацию целевых списков набора персонала.
- Процесс отбора: Собеседование с комиссией заменили просмотром интерактивных видеоматериалов, на которых были сняты критические случаи; это позволяло оценить реакцию соискателя и тем самым устранить возможные предубеждения на гендерной почве. Оценку членов группы соискателей проводили на основе составленных в письменной форме критериев, и в процессе отбора принимали участие сотрудницы полиции.
- Предупреждение сексуальных домогательств: ПУА провело анонимный опрос на предмет выяснения климата в коллективе по анкете, разработанной ИЖППС; были приняты нормативные документы, предусматривающие абсолютную нетерпимость к случаям сексуальных домогательств; также прошел специальный 8-часовой семинар для полицейских чинов среднего звена по предупреждению случаев сексуальных домогательств.
- Изменение постоянно действующих инструкций: ПУА заказало у поставщиков полицейскую форму и оснащение для женщин меньшего размера; инструкторы по физподготовке изменили режим тренировок, чтобы избежать чрезмерных травм ног у женщин-новобранцев; было предпринято исследование по вопросам ухода за детьми.

Создание полицейских институтов и ведомственной культуры, свободных от дискриминации и содействующих соблюдению прав человека.

4.11. Кодексы профессионального поведения и нормативные документы по предупреждению дискриминации, преследований и насилия

«[Е]сли сотрудники полиции не уважают друг друга, трудно ожидать, что они будут с уважением относиться к состоящему из представителей разных культур обществу, которому они служат».

Национальный центр по вопросам службы женщин в правоохранительных органах⁶⁴

Необходимо разработать, используя консультации и привлекая к этому процессу самих сотрудников, четкие нормативные документы и кодексы профессионального поведения. Такие документы помогают эффективно предотвращать дискриминацию, преследования, насилие и иные формы нарушений прав человека на рабочем месте, а также применять против нарушителей меры принуждения. Следует предпринять комплексные меры для предупреждения любых форм нарушения прав человека со стороны личного состава полиции в отношении других сотрудников полиции или гражданских лиц, а также наказания за такие нарушения, включая разработку нормативных документов по предотвращению сексуальных домогательств.

✓ Перечень контрольных вопросов для разработки нормативных документов по предотвращению сексуальных домогательств⁶⁵

- ✓ Заявление о том, что данная организация защищает право каждого сотрудника на свободу от сексуальных домогательств на рабочем месте. Преследование на гендерной почве, на почве половой или расовой принадлежности, на почве сексуальной ориентации, возраста, недееспособности и иных «различий» недопустимо.
- ✓ Заявление о том, что виновные в сексуальных домогательствах нарушают закон и подлежат соответствующему дисциплинарному взысканию.
- ✓ Заявление, что руководители среднего звена и менеджеры отвечают за недопущение случаев преследования на рабочем месте, и что они обязаны прекращать любые такие случаи и надлежащим образом докладывать о них руководству.
- ✓ Заявление о том, что применение враждебных мер против сотрудников, подавших жалобы о сексуальных домогательствах, будут рассматриваться в качестве дополнительного должностного преступления, влекущего за собой соответствующее расследование и дисциплинарное взыскание.
- ✓ Разъяснение закона, направленного против сексуальных домогательств.
- ✓ Доступное для понимания определение термина «домогательства» и примеры такого поведения.
- ✓ Официальные инструкции по разбору жалоб о домогательствах или притеснении.
- ✓ Меры, стимулирующие раннее вмешательство и разбор жалоб на неблагоприятную обстановку на рабочем месте – такие, как специальные программы омбудсменов.

- ✓ Гарантия максимально возможного соблюдения конфиденциальности в отношении жалоб.
- ✓ Указание уровня дисциплинарных взысканий, предусмотренных за нарушение данного нормативного документа.
- ✓ Порядок подачи жалоб с обращением особого внимания на тот факт, что жалобу можно подать в целый ряд различных инстанций:
 - Любому начальнику отдела.
 - Любому командиру.
 - Ответственному по вопросам многообразия на рабочем месте.
 - В отдел управления взаимоотношениями в коллективе данной полицейской организации.
 - В комиссию по контролю над данной полицейской организацией.
 - В отдел по управлению взаимоотношениями между людьми соответствующей политической структуры.
 - В государственное управление по трудовым отношениям, ответственное за исполнение законов против дискриминации.
- ✓ Сроки расследования жалоб на сексуальные домогательства и принятия решений по ним.
- ✓ Заявление, что лица, подающие жалобы, в обязательном порядке уведомляются о своих правах, о законе о сроке давности для подачи иска, а также получают направление в административные органы.
- ✓ Фамилии и номера телефонов сотрудников, к которым следует обращаться за разъяснением данного нормативного документа.

После принятия нормативных документов или кодексов профессионального поведения следует обеспечить, чтобы все сотрудники полиции и лица, с которыми они взаимодействуют, были осведомлены о новом нормативном документе/кодексе.

- Руководитель полицейской организации, в качестве демонстрации решимости придерживаться положений нормативного документа, может издать директиву о полной недопустимости такого поведения.
- Следует инициировать кампанию по распространению информации и повышению уровня осведомленности общественности через контрольные органы гражданского общества или группы местной общественности.
- Организовать механизмы, позволяющие отслеживать случаи нарушения данного нормативного документа или сообщать о них (например, горячую линию или порядок приема анонимных заявлений).
- Организовать распространение и вывешивание нормативного документа на всех полицейских участках.
- Организовать обучение личного состава и добровольцев по данному нормативному документу, а также включить информацию о нем в учебные программы для новобранцев.

4.12. Гендерное обучение

В качестве одной из мер обеспечения изменений в методах работы и в ведомственной культуре полиции на всех уровнях обучения личного состава – от вводного курса до курсов повышения квалификации – необходимо организовать обучение по ведомственной реформе (по нормативным документам и инструкциям) или развитие навыков для работы с конкретными видами преступлений (бытовое насилие, изнасилования, сексуальные нападения). Гендерные аспекты следует учитывать во всех соответствующих направлениях обучения. Кроме того, в программу обучения следует также включить учебные модули с углубленным изучением связанных с гендером проблем.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

К темам гендерного обучения относятся:

- Общие сведения о проблемах гендера и обеспечения многообразия на рабочем месте.
- Ведомственные кодексы профессионального поведения и нормативные документы по борьбе с дискриминацией и сексуальными домогательствами.
- Соблюдение и содействие соблюдению прав человека, в том числе прав женщин.
- Порядок действий и методы работы по таким преступлениям, как:
 - Бытовое насилие.
 - Изнасилование.
 - Сексуальное нападение.
 - Преследование.
 - Торговля людьми.
 - Насилие в отношении гомосексуалистов и лесбиянок.
 - Жестокое обращение с детьми.
- Методы получения показаний у жертв НПП.

Для того, чтобы обучение смогло привить новые навыки борьбы с различными видами преступлений, учебная программа должна сочетать теорию и практику. Конкретные примеры позволяют отдельным сотрудникам полиции лучше усвоить необходимый порядок действий и понять, какое поведение полицейского в данной ситуации приемлемо, а какое – нет.

В Гондурасе Фонд народонаселения ООН оказал содействие в обучении сотрудников полиции по гендерным вопросам и по методам оказания помощи жертвам бытового насилия. Основной упор в обучении делается на методику работы со случаями бытового насилия и на то, чтобы полицейские осознали всю тяжесть этого вида преступлений, а также, что в некоторых случаях жертвам необходимо обеспечить защиту⁶⁶. Оскар Рейес, координатор программы обучения по работе со случаями бытового насилия в Гондурасе сказал: «Вначале ощущалось некоторое сопротивление со стороны руководства учебных заведений полиции, но нам удалось убедить их в важности этой проблемы. Теперь они самые твердые наши сторонники».

Полезные советы по повышению эффективности обучения сотрудников полиции

Обучение по вопросам ведомственной реформы:

- Следует, чтобы в начале каждого семинара перед слушателями выступил старший офицер полиции, который умеет объяснить значение обсуждаемых тем и показать собственную заинтересованность в реформе ведомства.
- Следует, чтобы гендерные аспекты и проблемы прав человека рассматривались не как отдельный предмет, а были составной частью всех изучаемых слушателями тем.

Реагирование на преступления без проявлений дискриминации:

- Использовать обучение по методике соучастия, которая предусматривает обращение к знаниям и устоявшимся убеждениям сотрудников полиции для анализа проблем, существующих в реальной действительности, и поиска путей их решения.
- Приводить практические примеры навыков и приемов общения с людьми, которые помогут обучаемым применять руководящие установки на практике: пригласить сотрудников полиции, которые участвовали в специфических

видах расследования и могут привести соответствующие примеры.

- Подключить к участию в занятиях местные общественные организации, в том числе женские организации, которые могут привести конкретные примеры и представить различные взгляды на изучаемые проблемы.
- Обеспечить, чтобы в числе преподавателей-полицейских были как мужчины, так и женщины, знакомые с национальным и международным законодательством, а также с новыми, внедряемыми нормативными документами и инструкциями.
- Совместно с соответствующими объединениями местной общности разработать учебные модули по работе с определенными видами преступлений.
- Включить в программу обучения семинары по существующим узаконенным мерам и полномочиям, направленным против конкретных видов преступлений, а также по практическим навыкам беспристрастного разбора жалоб и проведения расследований по ним.
- Обучить полицейских обоим полам методам работы по всем видам преступлений, особенно НПП.

4.13. Общественный контроль

Широко известно, что вклад со стороны гражданского общества, а также сотрудничество и партнерские отношения с гражданским обществом и местной общественностью может способствовать тому, что в процессе реформ удастся реформировать традиционные взаимоотношения между полицией и гражданами⁶⁷, которые, в виду некоторых установившихся обычаев, часто характеризуются как связанные с недоверием и страхом. Создание механизмов гражданского контроля может способствовать повышению доверия со стороны общества и формированию официальных схем рассмотрения жалоб со стороны отдельных лиц и сообществ. Задача первостепенной важности – обеспечить равное представительство недостаточно представленных групп, включая женщин, в составе любого механизма гражданского контроля.

К формам гражданского контроля относятся⁶⁸:

- **Национальный комитет по связям с полицией:** в него входят представители гражданского общества (например, от НПО и женских организаций), ученые, юристы и правозащитники, задача которых – информирование полиции о потребностях общества.
- **Комитеты по связям местного уровня:** местные администрации, представители полиции и гражданского общества анализируют местные проблемы безопасности, особенно способствующие росту НПП и дискриминации, и сообщают о таких тенденциях полиции, тем самым оказывая помощь в разработке плана действий в рамках реформы.
- **Независимый омбудсмен по делам полиции:** назначается для расследования случаев серьезных злоупотреблений властью со стороны полиции, в том числе случаев гибели заключенных и чрезмерного применения силы.

Полезные советы: укрепление гражданского контроля

- Проводить совместные обучающие семинары для сотрудников полиции и лиц, занятых в органах гражданского контроля, что не только повышает уровень их осведомленности, но и способствует уважительному отношению к роли друг друга.
- Включить в программу учебных занятий методику проведения мониторинга, ведения учетных записей, составления рапортов, методы связи и базовые навыки органи-

зационной работы; это способствует надлежащему сбору информации и может повлиять на процессы принятия решений.

- Разъяснять группам местной общественности и местным администрациям их роли; это повышает их осведомленность и способность надлежащим образом отслеживать ситуацию и предоставлять информацию полиции.
- Повышать осведомленность местного населения по юридическим вопросам и правам человека, в том числе о способах подачи жалоб на действия полиции.
- Обеспечить наличие политической воли у местного сообщества и полиции, чтобы они приложили все усилия для успешного функционирования механизмов гражданского контроля. Для этого установить прочные связи с лидерами местного сообщества, ключевыми организациями, сотрудниками и руководителями полиции и наладить с ними тесное сотрудничество по разработке или дальнейшему развитию механизмов гражданского контроля.
- Изучать деятельность полиции и делать результаты исследования доступными для широкой общественности.
- Распространять результаты деятельности гражданского контроля – при необходимости, делать это по радио, через театры, и т. д. для доведения их до сведения тех, кто не умеет читать.

5 Внедрение гендерных аспектов в реформу полицейских сил в конкретных условиях

Этот раздел предлагает анализ проблем, возможностей проведения реформ в постконфликтных, развивающихся, переходных и развитых странах, а также полезные советы, основанные на соответствующем опыте. Понимая, что дать четкую классификацию столь различных по реальным условиям процессов вряд ли возможно, мы предлагаем лишь общий обзор, который надлежит адаптировать к каждой конкретной ситуации.

5.1. Постконфликтные страны

«Меры, направленные на повышение количества женщин в рядах Национальной полиции Гаити, ... очень важны не только потому, что это [положительно] скажется на деятельности самой полиции и на отношении населения к ней, но и в связи с тем, что феминизация национальной полиции подчеркнет, что женщины в нетрадиционной для себя роли являются субъектами и проводниками перемен в Гаити».

Надин Печгуирбал – старший советник по гендерным аспектам Миссии ООН по стабилизации на Гаити (МИНЮСТАГ)⁶⁹

Для постконфликтных стран часто характерна слабая защищенность широких слоев населения, причем распространение некоторых форм насилия возрастает параллельно с разрушением большинства политических институтов. Доверие к силам безопасности отсутствует практически полностью, поскольку зачастую они являлись участниками конфликта и допускали нарушения прав человека в отношении населения. В постконфликтной ситуации в условиях отсутствия безопас-

ности как у политических структур, так и у самой полиции может возникнуть соблазн по-прежнему использовать полицию в качестве средства подавления. В таких условиях часто необходимо проведение системной реформы, в том числе реформы законов о деятельности сил безопасности (методы реагирования на преступление) и о поведении граждан (какие действия являются преступлением).

Во время конфликта мужчины, женщины, девушки и юноши подвергаются унижениям и актам насилия и агрессии. В постконфликтных сообществах значительно возрастает уровень НГП, включая бытовое насилие. В Шри-Ланке было много сообщений о том, что, по возвращении домой, бывшие участники боев подвергали собственных жен унижениям, сравнимым с теми, которые им пришлось испытать во время войны⁷⁰. Повышенное количество оружия в домах способствует повышению степени бытового насилия: наличие оружия в доме женщины часто рассматривают скорее как угрозу, чем как средство защиты.

В постконфликтных ситуациях возникает возможность подойти к реформированию полицейских сил с учетом гендерных аспектов. В условиях широкого распространения НГП и нарушений прав человека в отношении мужчин, женщин, юношей и девушек полиция – одна из основных организаций, которые нуждаются в перестройке и усилении.

Проблемы учета гендера в реформировании полицейских сил

- Национальная полиция – не единственный субъект охраны порядка: в слабых государствах зачастую действует множество силовых структур, на которые надлежит распространить реформу сектора безопасности.
- Силы безопасности, включая полицию, часто совершают преступления с применением насилия в отношении гражданских лиц, в том числе изнасилования и сексуальные нападения.
- Национальная полиция часто работает в трудных условиях без специального оснащения и при мизерной зарплате, притом, что от нее все равно требуют исполнения меняющихся полномочий. Это часто приводит к ужасающей коррупции и к нежеланию направлять основное внимание на реформу или на учет гендерных аспектов⁷¹.
- Заинтересованность в реформировании полиции с учетом гендерных аспектов падает по мере роста уровня преступности, когда полиция вынуждена возвращаться к репрессивным методам в борьбе с преступностью, что ставит некоторые группы общества в неравноправное положение⁷².
- Полицейские институты зачастую весьма подозрительно относятся к организациям гражданского общества и не желают работать с ними, создавая препятствия на пути организаций местной общественности, стремящихся внести свой вклад в процесс реформирования⁷³.

! Возможности учета гендера в ходе реформирования полицейских сил и полезные советы

Ниже предлагается неполный перечень возможностей и полезных советов, которые следует учитывать при реформировании полицейских сил в постконфликтных странах:

- На процесс реформ может повлиять международное внимание и финансовая поддержка, которые заставляют придавать большее значение потребностям не только мужчин, но и женщин. Например, международная гражданская полиция может стать образцом для подражания для местных полицейских сил.
- Изменение гендерных ролей и социальных структур дают

большому числу женщин пищу для размышления на предмет выбора службы в полиции в качестве профессии.

- В новые полицейские организации можно набирать женщин, имеющих новый набор навыков и разбирающихся в проблемах мирной жизни и жизни в период конфликта, в том числе бывших участниц боевых действий.
- Применять процедуру проверки, чтобы убедиться – особенно при зачислении бывших участников боевых действий в новую полицейскую структуру, – что ни новобранцы, ни действующие сотрудники полиции не запятнали себя актами насилия или тяжкими преступлениями.
- Определить уровень и тяжесть НГП как угрозу безопасности и принять соответствующие меры, включая обучение всего личного состава и организацию специальных подразделений для борьбы с НГП.
- Работать в тесном сотрудничестве с национальными и международными структурами, знакомыми с решением гендерных проблем в сходной ситуации; это позволит обеспечить, чтобы методы и программы учитывали потребности всех слоев общества.

Использование гражданской полиции в миротворческих операциях

Международные миссии по поддержанию мира, организуемые ООН, АС, НАТО, ОБСЕ и ЕС с участием подразделений гражданской полиции, дают полиции возможность, в процессе выполнения полицейских обязанностей в рамках предусмотренного миссией мандата, выступать в качестве образца для подражания, а также в роли наставников и инструкторов для местного населения.

- В миссию наблюдателей ООН в Южной Африке (ЮНОМ-СА) входили мужчины и женщины различного расового происхождения. Миссию возглавляла Анжела Кинг, чернокожая женщина, причем 46% наблюдателей в составе миссии также были женщины, что послало мощный сигнал местному населению, особенно женщинам Южной Африки⁷⁴.
- В Сьерра-Леоне присутствие женщин-полицейских в составе миссии ООН показало, что женщины могут служить в полиции, что они играют ключевую роль в создании новых полицейских сил, и что они заслуживают уважения со стороны своих коллег-полицейских.
- Чисто женское полицейское подразделение из Индии, развернутое в Либерии, привлекает внимание всего мира, демонстрируя разнообразные роли, которые могут играть женщины-полицейские в миротворческих операциях и их возможности. Через месяц после развертывания этого подразделения число заявлений от женщин, желающих поступить на службу в Национальную полицию Либерии, увеличилось вдвое⁷⁵.

Международная поддержка при проведении миротворческих операций дает уникальную возможность продемонстрировать важность присутствия женщин и недостаточно представленных групп в составе полицейских сил, а также важность учета гендерных аспектов, особенно когда страны-доноры нацеливают финансовую поддержку на пересмотр принципов набора в полицию, обеспечивая, чтобы целевые группы соответствовали критериям набора, и чтобы специализированные подразделения по борьбе с НГП имели полное оснащение.

В Либерии ООН и правительство Либерии учредили Программу поддержки обучения женщин-кандидатов для набора в Национальную полицию Либерии (НПЛ). Ускоренная программа обучения рассчитана на то, чтобы поднять образованные заинтересованных женщин до уровня выпускников сред-

ней школы, что позволит им претендовать на поступление в НПЛ. На церемонии открытия программы Специальный представитель Генерального секретаря ООН Алан Досс выступил с обращением к молодым женщинам Либерии, заявив: «Это дает вам не только возможность повысить уровень своего образования, но, если вы успешно сдадите экзамен, вы сможете вступить в НПЛ и тем самым принесете перемены в жизнь своей страны, особенно в жизнь ее женщин»⁷⁶.

Проверка

Проверка – это процедура изучения анкетных данных кандидатов в полицейские. Ее задача – определить, подходит ли данное лицо для этой службы, и убедиться, что подавшие заявления не замешаны в применении насилия или совершении тяжких преступлений⁷⁷. В постконфликтных странах такая проверка – важное средство, которое позволяет отсеять лиц, замешанных в преступлениях против общества, включая НГП, или в ситуациях, когда в новую полицейскую структуру набираются бывшие участники боевых действий. Несмотря на то, что это длительный и сложный процесс, поскольку надежная информация или документы, на основе которых можно было бы сделать выводы, чаще всего отсутствуют, проверка представляет собой важную меру, направленную на то, чтобы вернуть или заново создать доверие общества к полиции⁷⁸.



Полезные советы по проведению проверки⁷⁹

- Следует, чтобы проверку проводила независимая группа.
- Организовать эффективную и заслуживающую доверия группу проверки.
- Следует потребовать, чтобы процедуру проверки прошли все сотрудники полиции.
- Установить открытую процедуру: сообщать всю информацию общественности и предусмотрите методы для участия в ней представителей общественности.
- Тщательно продумать критерии доказательств: если планка бремени доказательств поднята слишком высоко, в полицию могут быть приняты нарушители прав человека.
- Отсеивать лиц, допуская бытовое насилие, жестокое обращение с детьми, сексуальные нападения, агрессивное поведение или НГП в любой форме⁸⁰.
- Установить для полицейских-новобранцев испытательный срок.
- При выявлении достоверной информации о допущенных данным полицейским злоупотреблениях – в прошлом или в текущий период – его следует уволить.
- Подключить к процессу проверки организации местного сообщества, поскольку они обладают более подробной информацией об отдельных лицах.

Набор женщин

Набор женщин, в том числе бывших комбатантов, в реформированные полицейские организации способствует легитимизации и повышению эффективности полиции. Часто бывшие комбатанты-женщины обладают новыми знаниями и навыками по вопросам безопасности⁸¹. Они часто понимают, что может привлечь женщину на работу в полицию, а это может помочь выработке и реализации методов набора.



Вопросы, которые следует себе задать для повышения набора женщин в полицию⁸²:

- Есть ли у политического руководства и высшего руководства полиции заинтересованность в повышении набора женщин и удержания их на службе?
- Предпринимаются ли активные меры по набору и обуче-

Рамка 10

Сьерра-Леоне: Подразделения поддержки семьи (ППС)

Сьерра-Леоне прошла через длившийся десятилетие конфликт, в котором НГП составляли одну из стратегий военных действий. Женщин и девушек подвергали похищениям, эксплуатации, изнасилованиям, увечьям и пыткам. Проведенное правозащитной организацией «Хьюман райтс вотч» исследование показало, что в период с 1998 по 2000 год, помимо того, что они стали жертвами военных преступлений, 70% опрошенных женщин сообщили, что подвергались избиениям со стороны своих партнеров-мужчин, а 50% силой принуждались к половым сношениям.

По мере того, как атмосфера замалчивания стала рассеиваться, все чаще раздавались голоса о том, что выжившим жертвам преступлений необходимо обеспечить возможность заявлять в полицию о преступлениях, предоставлять временные убежища, медицинскую, психологическую, а также юридическую помощь⁸⁵. Однако у полиции бытовало критическое отношение к жертвам сексуального насилия, в результате чего многие женщины не хотели обращаться в полицию с заявлениями о преступлениях. Реагируя на эту ситуацию, в 2001 году правительство учредило первое подразделение поддержки семьи (ППС), в задачу которого входило расследование случаев физических и сексуальных нападений, а также жестокого обращения с детьми⁸⁶. Кроме того, сотрудники полиции проходили обучение методам работы со случаями бытового и сексуального насилия.

Сотрудничество

- Между полицейскими подразделениями ППС и Министерством социального обеспечения, гендерных проблем и детства был подписан меморандум о взаимопонимании, который позволяет им совместно отслеживать случаи НГП и жестокого обращения с детьми и сообщать о них⁸⁷.
- Признание международных организаций и согласие работать с ними в целях обеспечения эффективного и результативного оказания услуг. ЮНИСЕФ предоставил помощь в обучении персонала методам расследования случаев бытового насилия; Международный комитет спасения, организации «Международное сотрудничество» (Cooperazione Internazionale) и НПО «GOAL» работали с ППС в области предоставления психологических консультаций, обучения и временных убежищ⁸⁸.

Услуги, предоставляемые ППС

- Профессиональное обучение женщин, пострадавших от насилия.
- Оказание финансовой помощи бездомным женщинам-жертвам насилия.
- Разъяснительные кампании и мероприятия по информированию общественности о случаях НГП, направленные на то, чтобы побудить женщин подавать заявления о случаях НГП.
- Телефоны доверия для женщин.

Результаты

- К 2005 году в составе местных управлений полиции было 19 ППС.
- В период с 2004 по 2005 г. был вынесен 21 обвинительный приговор (сроки заключения от 6 до 12 месяцев)⁸⁹.
- К 2005 году обучение по вопросам проведения информационных мероприятий, по правам человека, навыкам коммуникации и общения с прессой, ведению учетной документации, проведению расследований преступлений на сексуальной почве и совместной работе по расследованию таких преступлений объединенными группами сотрудников полиции и социальных работников прошли 105 кадровых сотрудников (полицейских и социальных работников)⁹⁰.

Проблемы

- По-прежнему поступает информация, что женщины, которые решаются подать в ППС заявление о совершенном против них насилии, сталкиваются с нежеланием полиции вмешиваться в дела о бытовом насилии кроме случаев, когда речь идет о последствиях, которые считаются тяжкими – т.е. нанесение увечья, ран или причинение недееспособности⁹¹.

нию бывших участниц военных действий для службы в полиции?

- Доступна ли психологическая помощь для женщин, которые стали полицейскими и которые могут получить повторную психологическую травму в процессе расследования жалоб на уголовные преступления?
- Пересмотрены ли основные критерии набора на службу, такие, как требования к уровню образования, чтобы исключить несправедливый отсев женщин из числа кандидатов?
- Реализуются ли программы подготовительного обучения для того, чтобы женщины могли соответствовать основным требованиям, предъявляемым к новобранцам?

Полицейские подразделения по борьбе с насилием на гендерной почве

«Женщина вряд ли расскажет мужчине, что ее подвергли групповому изнасилованию 15 мужчин. Иногда местные женщины охотнее разговаривали о некоторых вещах с женщинами из ЮНОМСА.»

Ханна Йилла – сотрудник миссии ЮНОМСА⁸³

В связи с высоким уровнем НГП в странах, переживающих конфликт и в постконфликтных странах, некоторые из них создали специальные подразделения, задача которых – побуждать людей подавать заявления о совершенных преступлениях, а также проводить комплексное расследование таких заявлений. Такие подразделения часто укомплектованы

женщинами – полицейскими и социальными работниками, имеющими специальную подготовку по работе с семейными проблемами и по обеспечению защиты детей⁸⁴. Доскональное знание ими предмета помогает жертвам пережить полученную травму и полностью оправиться от последствий преступления. В Сьерра-Леоне, благодаря деятельности таких подразделений, повышению осведомленности о правах женщин и наличию специальных механизмов подачи заявлений о НГП, отмечается рост числа заявлений о преступлениях (см. рамку 10). Несмотря на достигнутые успехи, проблемы все еще существуют и требуют постоянного внимания (см. раздел 4.4).

5.2. Переходные страны

Переходные страны – это страны на пути перехода от одной политической системы к другой, которые, однако, не пережили длительного периода внутреннего насилия. В Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) имел место переход от коммунистического режима к посткоммунистическому. В закрытых экономиках стран ЦВЕ полиция была тесно связана с политическим руководством и государственными институтами и выполняла, главным образом, политические задачи. Эти системы находились под жестким контролем, отдельные сотрудники полиции имели минимум свободы действий и отвечали за поддержку идеалов, исповедуемых политическими властями⁹².

Вызовы на пути проведения реформы полицейских сил с

учетом гендерных аспектов

Получив независимость в 1991 году, Украина вступила на путь экономических, социальных и политических реформ⁹³. Предполагалось провести и реформирование полицейских сил, в том числе с приемом на службу в полицию женщин. Последнее делалось с надеждой преодолеть дурную репутацию полиции, высокий уровень коррупции в ее рядах и низкий уровень взаимного доверия между населением и полицией. Случай с Украиной демонстрирует некоторые проблемы, стоящие перед переходными странами в отношении интеграции гендера в реформу полицейских сил, к которым относятся следующие:

- Прежняя правящая элита остается у власти, что может привести к серьезному сопротивлению переменам.
- Порядок продвижения по службе насквозь пронизан nepoтизмом, отчего женщины редко получают звание выше сержанта или полковника.
- Установлены неофициальные квоты, ограничивающие число женщин, служащих в полиции: говорят, что учебные заведения получили из Министерства внутренних дел Украины инструкцию о необходимости сохранять набор женщин на уровне менее 10% в год, а высшее руководство поощряло снижение этого уровня примерно до 8%.
- Отсутствие решимости со стороны НПО и групп местной общественности проводить встречи с представителями полиции и правительства для обсуждения процесса реформ в виду высокого уровня взаимного недоверия⁹⁴.

Реформирование полицейских сил с учетом гендерных аспектов: возможности и полезные советы

- Глубокое изменение существующих в культуре нации гендерных ролей, которое требует изменения институциональных механизмов.
- Разработать последовательный план действий, направленный на осуществление краткосрочных и долгосрочных реформ, призванных обеспечить, чтобы непосредственно достигнутые результаты находились в одном русле с более широкой институциональной реформой.
- Учредить независимый орган контроля над процессом отбора кандидатов и добиться снижения возможности фаворитизма.

5.3. Развивающиеся страны

Хотя в развивающихся странах не обязательно осуществляется переход от одной политической системы к другой, полиция зачастую больше обслуживает интересы государства, чем интересы народа. Реформы часто направлены на переход от колониальных или милитаризованных полицейских институтов к более демократическим институтам, призванным служить населению и защищать его. Кроме того, развивающиеся страны страдают от высокого уровня бедности, ограниченных возможностей экономического развития, слабой развитой инфраструктуры и слабых национальных институтов. Все это не может не сказаться на состоянии полицейских организаций.

Вызовы на пути проведения реформы полицейских сил с учетом гендерных аспектов

- Всеобщее сопротивление мероприятиям по решению проблем гендерного равенства, таких, как равные права женщин и равенство при наборе на службу.
- Хотя в стране существует официальное законодательство, защищающее права человека и равенство женщин, исполнение этих прав затрудняют параллельно существующие государственные, религиозные законы и традиции,

которые ограничивают реализацию законодательных реформ⁹⁵.

- Зачастую сотрудники сил безопасности не предотвращают нападения на гендерной почве, а смотрят на них сквозь пальцы⁹⁶.
- Необходимо уделить внимание отрицательному отношению сотрудников различного ранга к учету гендера в процессе реформ в ситуации, когда им не хватает элементарных ресурсов, таких как ручки и бумага, и когда они считают, что есть более насущные проблемы, требующие разрешения⁹⁷.
- Ограниченные возможности руководства и его слабая заинтересованность в поддержке и реализации реальных перемен с точки зрения учета гендера в процессе реформ.

Реформирование полицейских сил с учетом гендерных аспектов: возможности и полезные советы

- Гражданские движения, особенно в поддержку недостаточно представленных групп и женщин, набирают силу в обществе, люди имеют более высокую осведомленность о правах человека и выступают за перемены в рамках национальных структур. Они могут выступать за учет гендера в процессе реформ и поддерживать такую политику.
- Расширение доступа к образованию для различных слоев населения, в том числе женщин, которое часто называют обязательным условием для зачисления на службу в полицию.
- Обеспечьте, чтобы процедура подачи заявления на работу в полицию не требовала слишком больших затрат, иначе люди с ограниченными финансовыми возможностями не смогут это сделать.

5.4. Развитые страны

В условиях развитых стран реформа полицейских сил часто направлена на оптимизацию эффективности действий полиции и результативность ее реагирования на потребности населения. Для таких развитых стран, как Канада, США и многие европейские страны характерна утрата доверия общественности в свете скандалов, связанных с коррупцией полиции, чрезмерным применением силы, грубым обращением, судебными исками по поводу сексуального насилия и притеснений в рядах самой полиции⁹⁸. В адрес полиции раздаются призывы обеспечить кадровый состав, который бы в большей степени представлял население, которому она служит, а также сосредоточить внимание на превентивных мерах и на схеме охраны правопорядка совместно с представителями местной общественности, при которой полиция более подотчетна в своих действиях.

Вызовы на пути проведения реформы полицейских сил с учетом гендерных аспектов

- Несмотря на идущие полным ходом кампании по обеспечению многообразия на рабочем месте, зачастую доля лиц из числа недостаточно представленных групп остается низкой, и такие сотрудники полиции могут перенимать доминирующую культуру как средство «прижиться» на службе, что не способствует ни повышению общей культуры, ни улучшению отношений с местным сообществом.
- Неумение привлечь женщин с высокой квалификацией на службу в полицию.
- Некоторое сопротивление соблюдению квот на состав сотрудников или позитивная дискриминация женщин в отдельных странах, где (ошибочно) считается, что «поле для равной игры» уже расчищено.



Реформирование полицейских сил с учетом гендерных аспектов: возможности и полезные советы

- В пользу набора и удержания на службе в полиции женщин говорит также и высокая стоимость судебных издержек. В США в среднем мужчина-полицейский обходится налогоплательщикам в 2,5 - 5 раз дороже, чем женщина-полицейский из-за расходов по судебным искам о чрезмерном применении силы⁹⁹.
- Обоснованность проверки физических данных, которая издавна используется для отсева некоторых групп, ставит под сомнение тот факт, что полицейские с большим стажем службы не способны пройти такие испытания, хотя признаются годными для выполнения своих обязанностей¹⁰⁰.

6 Основные рекомендации

Планирование

1. **Заинтересованность в учете гендерных аспектов и его поддержка со стороны высшего руководства:** для того, чтобы любая инициатива имела длительные последствия с точки зрения изменения ведомственной культуры полицейской организации, необходимо заручиться поддержкой высшего руководства, в том числе найти в его рядах «поборников гендерных реформ».
2. **Анализ гендерных проблем:** разработчики реформ полицейских сил должны понимать суть проблемы «гендер и безопасность» на самом низовом уровне, в том числе знать возможности полиции и местного сообщества в плане осуществления перемен.
3. **Планы действий:** на основе анализа необходимо разработать и реализовать четкий план действий и концепцию реформы с тем, чтобы она вписывалась в решение более широких ведомственных и системных задач.
9. **Проверки анкетных данных:** проверять вновь набранных полицейских на предмет их причастности в прошлом к НПП, включая бытовое насилие.
10. **Сотрудничество с другими ведомствами:** работать с представителями органов здравоохранения, юстиции и образования, а также с организациями гражданского общества, включая женские организации, группы лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов, а также с организациями по защите прав детей. Тем самым ваша реформа окажется совместным делом и будет удовлетворять потребностям всех групп населения.

Реализация

4. **Нормативные документы и инструкции, которые учитывают гендерные аспекты:** проверить, пересмотреть и создать новые нормативные документы и инструкции, которые учитывали бы потребности мужчин, женщин, юношей и девушек, в том числе инструкции по предупреждению сексуальных домогательств и кодексы профессионального поведения.
5. **Инструкции и инициативы по борьбе с насилием на гендерной почве:** претворить в жизнь инициативы на уровне новых инструкций, организационных изменений и программ, таких, как организация женских полицейских участков или телефонных горячих линий, что повышает качество превентивных мер и мер реагирования на НПП.
6. **Обучение:** реализовать на всех уровнях учебные программы, учитывающие гендерные аспекты, и организовать специальные курсы обучения; это повысит навыки личного состава по расследованию НПП и будет способствовать созданию полицейских организаций, не знающих, что такое дискриминация в собственных рядах, и соблюдающих права человека.
7. **Набор, удержание женщин на службе и обеспечение их карьерного роста:** Пересмотреть порядок набора, удержания и продвижения по службе женщин и других лиц из числа недостаточно представленных групп и приступите к реализации соответствующих реформ и новых инициатив.
8. **Объединения женщин-полицейских:** оказывать помощь объединениям недостаточно представленных групп, которые действуют как центры защиты прав человека, взаимной поддержки, а также обмена опытом и практическими советами о методах выживания и преуспевания в среде полицейского ведомства.
11. **Информационные кампании:** разработать планы по внутренней и внешней коммуникации, цель которых – обеспечить, чтобы сотрудники полиции и население были осведомлены о реформе, реализуемой с учетом гендерных аспектов, а также о способах подачи жалоб на действия полицейских.
12. **Подотчетность:** организовать внутренние и внешние механизмы мониторинга и привлечения к ответственности отдельных лиц или группы лиц, не соблюдающих требований реформы, проводящейся в масштабах всего ведомства. Особое внимание следует обратить на ответственность за нарушения прав человека, включая НПП.
13. **Контроль со стороны гражданского общества:** учредить структуры, такие как комиссии по связям с полицией и приемные омбудсмена, способствующие осуществлению контроля. Для эффективного проведения мониторинга полицейских организаций группам местной общественности и НПО может понадобиться соответствующая поддержка и обучение.

7 Дополнительные ресурсы

Полезные веб-сайты

Commonwealth Human Rights Initiative (Инициатива Содружества в сфере прав человека) - www.humanrightsinitiative.org

European Network of Police Women (Европейская сеть женщин-полицейских) - www.enp.nl

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами - www.dcaf.ch

International Association of Women Police («Международная ассоциация «Женщины-полицейские») - www.iawp.org

International Peace Academy (Международная академия мира) - www.ipacademy.org

National Center for Women and Policing (Национальный центр женщин-полицейских) - www.womenandpolicing.org

Open Society Justice Initiative (Правовая инициатива Открытого общества) - www.justiceinitiative.org

OSCE Strategic Police Matters Unit (Отдел ОБСЕ по стратегическим вопросам деятельности полиции) - www.osce.org/spmu/

МУНИУЖ ООН - www.un-instraw.org/en/index.html

Статьи и доклады, опубликованные в сети Интернет

Marks R.T. and Denham T. **A Roundtable on Police and Gendarmerie Women in Peace Operations: West African Solutions to Gender Mainstreaming Challenges.** Clementsport, Canada, Canadian Peacekeeping Press, 2007. URL: http://www.peaceoperations.org/web/la/en/fi/708D779C21BD42C98A760EB295B6BD15/get_file.asp.

Policy Briefing Paper: Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies. UN Development Fund for Women, 2007.

O'Neill W.G. **Police Reform and Human Rights.** New York, 2004.

Практические руководства и пособия

The VIP Guide: Vision, Innovation and Professionalism in Policing Violence Against Women and Children. Strasbourg, Council of Europe, 2001.

Human Rights and the Police: A Workbook for Practice-Oriented Teaching. Strasbourg, Council of Europe, 1998.

Bayley D.H. **Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it.** Washington, DC, US Department of Justice, 2001.

Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence Against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Police, 1999. URL: <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/Compendium.pdf>.

Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. Los Angeles, National Center for Women and Policing, 2001. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.

Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Вена, ОБСЕ, 2008 г. URL: <http://www.osce.org/item/23086.html>.

Hope T. **Responding to Domestic Violence: A Handbook for Police.** Centre for Domestic Violence Prevention and Uganda Police Force, 2007. URL: <http://www.preventgbv africa.org/Downloads/PoliceHandbook.CEDOVIP.pdf>.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, p. 20. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.
- 2 См. слово «police» в Oxford English Dictionary. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- 3 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 163.
- 4 Groenwald H. and Peake G. Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation. New York, International Peace Academy, 2004, p. 1.
- 5 Там же, pp. 10-17.
- 6 Neild R. Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America. – In: Citizens Security Monitor, October 2002, p. 1.
- 7 Shahjahan A.S.M. Strengthening Police Reform. – In: Strengthening the Criminal Justice System. Bangladesh, Asian Development Bank, 2006, pp. 30-31.
- 8 Mehta S. Police Reform: An exchange of experiences from South Asia – Roundtable Report. New Dehli, Commonwealth Human Rights Initiative, 23-24 March 2007, p. 5.
- 9 Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. UN Economic and Social Council, 12 June 1997.
- 10 Oelke S. Security Sector Reform and Gender: Concepts and Points of Entry for Development Cooperation, p. 7. Eschborn, GTZ, 2007. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-ssr-gender-2007.pdf>.
- 11 Crime and Safety. Australia, Australian Bureau of Statistics, 2005. URL: www.abs.gov.au.
- 12 Statistics on Crime against Women-2005. Women's Self-defense Institute. URL: www.self-defense-mind-body-spirit.com/statistics/html.
- 13 Vlachová. M. and Biason L. Violence Against Women as a Challenge For Security Sector Governance. – In: Hänggi H. and Winkler T.H. Challenges of Security Sector Governance. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003, p. 16.
- 14 Islamophobia 2007 Hate Crime Survey. New York, Human Rights First, 2007, p. 16.
- 15 Human Rights Commission. Advancing equality for All. – In: Equality Update, February 2006, p. 2.
- 16 It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service. United Kingdom Police Home Office, 2005, p. 4.
- 17 Martin S.E. and Jurik N.C. The Nature of Police Work and Women's Entry Into Law Enforcement. – In: Doing Justice, Doing Gender: Women in Legal and Criminal Justice Occupations. 2nd Edition. Sage Publications, 2006, p. 61.
- 18 Там же, p. 62.
- 19 Osse A. Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists. Amsterdam, Amnesty International Nederland, 2006, p. 90.
- 20 Annual Report 2006. Nicosia, Cyprus Police Research and Development Department, January 2007, p. 13.
- 21 Osse A. Указ. соч., p. 90.
- 22 Kosovo Police. Statistics. Kosovo, Ministry of Internal Affairs, 2006.
- 23 Jamaica Constabulary Force. About the JCF. Police National Computer Centre, 2001.
- 24 Summary report on fulfilment of Government priorities and procedures for the enforcement of the equality of men and women in 2002. Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic, 29 April 2003. URL: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2017/report.pdf>.
- 25 Economic and Social Data Rankings. Female Police Personnel. Dataranking.com, 2002. URL: <http://www.dataranking.com/table.cgi?LG=e&TP=so07-2>.
- 26 Summary of the Evaluation Report on the Activity of the Romanian Police 2005. Romanian Police, 2005, p. 11. URL: <http://www.politiaromana.ro/Enleza/evaluation.htm>.
- 27 Osse A. Указ. соч., p. 90.
- 28 Economic and Social Data Rankings. Указ. соч.
- 29 Reitano J. Police Resources in Canada 2006. Ottawa, Ministry of Industry, November 2006.
- 30 National Police Board. The Swedish Police Service. 2001. URL: <http://www.polisen.se/en/English/Startpage>.
- 31 Horne P. Policewomen: The First Century and the New Era. – In: The Police Chief, 2006, p. 1.
- 32 Personnel. Finnish Police, 2004. URL: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/Pages/2C4D52E77A169459C225702E002D3365>.
- 33 United Kingdom Police Home Office. Указ. соч.
- 34 Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. Los Angeles, National Center for Women and Policing, 2001, p. 22. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.
- 35 Bezuidenhout C. Performance of Female Police Officers in a Male Dominated Environment: Replacing Myth with Reality. Durban, South Africa, Institute for Human Rights & Criminal Justice Studies, Second World Conference, 3-7 December 2001, p. 7.
- 36 Lonsway K. et al. Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies. National Center for Women and Policing, 2003, p. 2.
- 37 Nigeria: Rape – the Silent Weapon. Amnesty International, 28 November 2006. URL: <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR440202006>.
- 38 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 46.
- 39 Там же, p. 47.
- 40 Osse A. Указ. соч., p. 91.
- 41 UN-sponsored meeting calls for more male facilitators in gender training. UN News, June 2006. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23030&cr=gender&Cr1=training>.
- 42 В основу этого плана действий положены рекомендации Проекта полицейского управления г. Оттава по агитации населения к поступлению на службу в полицию (Ottawa Police Outreach Recruitment Project Recommendations). URL: http://careers-carrieres.ottawapolice.ca/whats_new.cfm?article=44.
- 43 Ministry of Foreign Affairs, Foreign Information and Communication. Institutional and Organizational Change. The Hague, March 2002, p. 1.
- 44 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Policy Guidance on Support to Policing in Developing Countries. Swansea, University of Wales Press, 2000, p. 29.
- 45 Ministry of Home Affairs. Police Public Interface: Making it Happen. Proceedings of Seminar at Mumbai, November 2004.
- 46 Protocol Agreement between Wabano Centre for Aboriginal Health and the Ottawa Police Service. Ottawa Police Service, April 2007.
- 47 Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations. New York, UN Development Programme, 2002, p. 13.
- 48 Addressing Gender-based violence in Guyana. Canadian International Development Agency. URL: <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218121448-P6L>.
- 49 Shahjahan A.S.M. Указ. соч., p. 56.
- 50 Measuring Violence Against Women: Statistical Trends 2006. Statistics Canada. URL: <http://www.statcan.ca/english/research/85-570-XIE/2006001/summary.htm>.
- 51 Kandaswamy D. Indian Policewomen Practice Policing and Politicking. – In: Ms. Magazine, Winter 2004. URL: <http://www.ms magazine.com/spring2005/indianpolicewomen.asp>.
- 52 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Указ. соч., p. 27.
- 53 Факондо К., помощник Генерального инспектора полиции Сьерра-Леоне, личное интервью, 2007 г.

- 54 Jubb N. and Izumino W.P. Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper. Texas, Latin American Studies Association, 27-29 March 2003. URL: <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>.
- 55 Там же, п. 6.
- 56 Groenwald H. and Peake G. Указ. соч., п. 1.
- 57 Адаптировано из: Polisar J. and Milgram D. Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies that Work. – In: The Police Chief, October 1998.
- 58 International Crisis Group. Reforming Afghanistan's Police. – In: Asia Report, No. 138, 30 August 2007, p. 11.
- 59 National Center for Women and Policing, Указ. соч., п. 41.
- 60 Там же, п. 94.
- 61 Polisar J. and Milgram D. Указ. соч.
- 62 Bihler M., Alvarado J. and Martines M. Gender and Citizen Security: Regional Training Module. Nicaragua, Complejo Grafico TMC, 2005, pp. 47-48.
- 63 National Center for Women and Policing, Указ. соч., pp. 125-126.
- 64 Там же, п. 86.
- 65 Там же, pp. 135-136.
- 66 Through the eyes of the Victim: Police Training and Domestic Violence in Honduras. UN Population Fund, October 2005.
- 67 Amoo S.G. Case Study of IDRC-Supported Research on Security Sector Reform in Kenya, South Africa, Ghana and Nigeria. Ottawa, International Development Research Centre, 13 February 2006, p. 51.
- 68 International Crisis Group. Указ. соч.
- 69 Haiti: UN supports nationwide police effort to recruit more female officers. UN News Services, 9 August 2007. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23470&Cr=hait i&Cr1>.
- 70 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Security Sector Reform. – In: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004, p. 14. URL: http://www.huntalternatives.org/pages/87_inclusive_security_toolkit.cfm.
- 71 Nindorera W. and Powell K. Delivering on the Responsibility to Protect: Reforming the Security Sector to Protect the Most Vulnerable. South Africa, Institute for Security Studies, 2006, p. 5.
- 72 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Указ. соч., п. 11.
- 73 Stone C., Miller J., Thornton M. and Trone J. Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era. New York, Vera Institute of Justice, 2005, p. 10.
- 74 Anderlini, p. 31.
- 75 Выступление Ж.-М. Гуехенно на заседании Совета безопасности ООН, посвященном обсуждению документа «О женщинах, мире и безопасности», 23 октября 2007 г., с. 5: S/PV.5766 (только неотредактированная запись).
- 76 Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police. UN Mission in Liberia, 22 January 2007. URL: <http://unmil.org/article.asp?id=1951>.
- 77 Nindorera W. and Powell K. Указ. соч., п. 9.
- 78 Caparini M. and Marenin O. Reflections on Policing in Post-Communist Europe. – In: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, No. 2, 2005, p. 9.
- 79 Osse A., Указ. соч., п. 232.
- 80 National Center for Women and Policing, Указ. соч., п. 74.
- 81 Anderlini and Conaway, p. 5.
- 82 Gender-aware Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): A Checklist. UNIFEM.
- 83 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004, p. 31.
- 84 Stone, Miller, Thornton and Trone, p. 20.
- 85 UN Population Fund. Указ. соч., п. 1.
- 86 Там же, п. 2.
- 87 Там же, п. 17.
- 88 Там же.
- 89 Там же, п. 18.
- 90 Там же.
- 91 Там же, п. 9.
- 92 Caparini M. and Marenin O. Указ. соч., п. 9.
- 93 Beck A. Reflections on Policing in Post-Soviet Ukraine: A Case Study of Continuity. – In: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, No. 2, 2005.
- 94 Ministry of Home Affairs. Указ. соч., п. 5.
- 95 GTZ. Указ. соч., п. 8.
- 96 Там же, п. 9.
- 97 Clegg I., Hunt R. and Whetton J. Указ. соч., п. 12.
- 98 Lonsway. Указ. соч., п. 2.
- 99 Там же, п. 4.
- 100 Там же.

