

# Гендер и пограничный контроль

Анжела Макэй





# Гендер и пограничный контроль

Анжела Макэй



## Об авторе

Анжела Макэй - независимый консультант; в сферу ее интересов входит конфликтология, а также проблемы гендера, прав человека и торговли людьми. До июня 2007 года она работала в составе группы реализации проектов Международного центра по развитию миграционной политики, в задачу которой входило определение и разработка учебных материалов для Учебного центра пограничной полиции Косово. Ранее, в качестве директора Отдела программ Центра миротворчества им. Пирсона (Канада), она разработала первые учебные материалы по теме «Гендер и миротворчество» для Департамента ООН по миротворческим операциям и осуществила их проверку на практике. В 2002 году Анжела Макэй работала в должности начальника Управления по гендерным вопросам в составе Миссии ООН по делам временной администрации в Косово. Кроме того, она разработала и внедрила программу обучения по противодействию торговле людьми для Международной организации по вопросам миграции в Македонии и Косово.

## Редакторы

Миган Бастик и Кристин Валасек, ДКВС

## Выражение признательности

Мы хотели бы выразить признательность следующим лицам за ценную помощь в разработке вариантов данной части пособия: Марте Л. Коттэм, Ванессе Фарр, Вернеру Фашинг, Герману Фюртмюллеру, Марселин Л. Томпсон и МУНИУЖ ООН. Кроме того, мы приносим благодарность Бенджамину Бакленду, Энтони Драммонду и Мугихо Такешита за помощь в редактировании текста и Ане Эбноутер за руководство проектом.

## Справочное пособие «Гендер и РСБ»

Настоящая часть «Гендер и пограничный контроль» 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, Michael Probst, 2007.

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008.

Все права защищены.

ISBN 978-92-9234-774-1

Отпечатано компанией

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>vi</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Что представляет собой пограничный контроль?</b>	<b>1</b>
<b>3. Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?</b>	<b>2</b>
3.1. Предупреждение и выявление случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов . . . . .	3
3.2. Защита и укрепление прав человека . . . . .	3
3.3. Репрезентативность кадрового состава институтов пограничного контроля. . . . .	4
3.4. Укрепление местной инициативы, гражданский контроль и сотрудничество. . . . .	5
<b>4. Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля</b>	<b>6</b>
4.1. Повышение уровня предупреждения и выявления случаев торговли людьми . . . . .	6
4.2. Усиление защиты и укрепления прав человека . . . . .	9
4.3. Повышение репрезентативности кадрового состава институтов пограничного контроля . . . . .	11
4.4. Усиление контроля со стороны гражданского общества. . . . .	13
<b>5. Интеграция гендера в систему пограничного контроля в конкретных условиях</b>	<b>14</b>
5.1. Постконфликтные страны . . . . .	14
5.2. Переходные страны . . . . .	15
5.3. Развивающиеся страны . . . . .	16
5.4. Развитые страны . . . . .	17
<b>6. Основные рекомендации</b>	<b>18</b>
<b>7. Дополнительные ресурсы</b>	<b>19</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВИЧ/СПИД</b>	Вирус иммунодефицита человека/Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ЕСП</b>	Европейская сеть женщин в полиции
<b>МОМ</b>	Международная организация по вопросам миграции
<b>МУНИУЖ ООН</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин
<b>МЦРМП</b>	Международный центр по развитию миграционной политики
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НАФТА</b>	Североамериканское соглашение о свободной торговле
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества
<b>РСБ</b>	Реформирование сектора безопасности
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>УЦППК</b>	Учебный центр пограничной полиции Косово
<b>ЮНОДК</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности
<b>ЭКОВАС</b>	Экономическое сообщество западноафриканских государств
<b>СЕЦИ</b>	Центр Юго-восточной европейской инициативы по сотрудничеству

# Гендер и пограничный контроль

## 1 Введение

*«Эффективные и единые службы пограничного контроля имеют важное значение для обеспечения охраны и безопасности граждан, укрепления региональной стабильности и содействия торговле и развитию».*

*«OECD DAC Handbook» (Справочник КПР ОЭСР по реформированию системы безопасности)<sup>1</sup>*

Эффективно организованный пограничный контроль обеспечивает беспрепятственное перемещение людей, товаров и услуг, тем самым способствуя развитию экономики и повышению уровня безопасности человека. Активная деятельность пограничных служб по предупреждению, обнаружению и расследованию правонарушений служит сдерживающим фактором для преступной деятельности, а международные меры по пресечению трансграничной преступности способствуют укреплению регионального сотрудничества.

Данная часть пособия посвящена вопросам реформирования служб пограничного контроля, а также анализу различных последствий трансграничных операций для жизни женщин, мужчин, юношей и девушек. Она охватывает все разнообразие функций пограничного контроля (таможенный контроль, иммиграционный контроль и правоприменение) и демонстрирует оперативные преимущества, которые обеспечивает последовательный учет гендерной концепции в нормативных документах, инструкциях и практике пограничного контроля.

Данная часть пособия задумана как введение в основные вопросы учета гендера в деятельности пограничных служб и рассчитана на должностных лиц правительств (включая правительства стран-доноров), а также на сотрудников международных и региональных организаций (таких, как ООН, ОБСЕ, МОМ и ЕС), ответственных за разработку политики и программ пограничного контроля. Она будет полезной также для парламентариев, организаций гражданского общества, преподавателей и исследователей, работающих в области пограничного контроля и (или) гендерной проблематики.

**Настоящая часть включает следующие разделы:**

- Введение в концепцию учета гендера в системе пограничного контроля.
- Преимущества интеграции гендера с точки зрения укрепления системы пограничного контроля.
- Меры по интеграции гендера в систему пограничного контроля.
- Анализ конкретных проблем интеграции гендера в систему пограничного контроля в условиях постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых стран.
- Основные рекомендации.
- Дополнительные ресурсы.

Данная часть пособия представляет собой справочник по формированию политики и программ служб пограничного контроля с учетом гендерной специфики. Это один из первых справочников по вопросам интеграции гендера в систему пограничного контроля, который включает также анализ конкретных случаев, полезные советы и примеры, почерпнутые из других областей правоохранительной деятельности, которые можно, с соответствующими поправками, применять в условиях конкретных систем пограничного контроля. Многие положения иллюстрируются примерами из Косово, что связано не только с личным опытом автора, работавшего в Косово, но и с тем значением, которое придается в этом крае вопросам реформирования сектора безопасности.

## 2 Что представляет собой пограничный контроль?

Пограничный контроль связан с управлением государственной границей. Хотя смысловое наполнение термина «пограничный контроль» в разных странах может быть различным в зависимости от конкретных условий данной страны, обычно он обозначает ряд правил, методов и инструкций, регулирующих различные виды трансграничной деятельности и перемещений через определенные приграничные районы или зоны<sup>2</sup>. Границы могут быть самыми разными: от уединенных участков до оживленных зон, через которые ежедневно следуют тысячи людей и тонны грузов. Реформа пограничного контроля, как компонент общего процесса реформирования сектора безопасности, представляет собой особую проблему, и не в последнюю очередь – в виду необходимости найти точный баланс между мерами предупреждения нелегального проникновения в страну и содействием осуществлению законной торговли и перемещению трудовых ресурсов.

К основным субъектам, ответственным за контроль над перемещением людей и товаров через границу, относятся пограничная стража, иммиграционная служба и таможенная служба. В общем случае, их зоны ответственности распределяются следующим образом:

**Пограничная стража** обычно подчинена гражданским или полувоенным органам охраны порядка. В ее задачу входит предупреждение незаконной трансграничной деятельности, выявление угроз национальной безопасности посредством наблюдения за сухопутными и морскими границами страны, а также проверка людей и транспортных средств на специально выделенных пунктах перехода через границу<sup>3</sup>.

**Иммиграционная служба** отвечает за принятие мер по соблюдению ограничений на въезд и выезд из страны, проверку проездных документов, выявление и расследование преступной деятельности, а также оказание помощи тем, кто нуждается в защите.

**Таможенная служба и служба сбора налогов/акцизных налогов** относится к фискальным службам. Обычно ее задача связана с регулированием перемещения товаров через границы. В ее функции входит содействие процессу торговли при одновременном обеспечении соблюдения установленных государством ограничений на воз и вывоз товаров, соблюдение тарифной политики и режима торговых налогов, а также защита здоровья людей, животных и растений.

В развитых странах задача контроля над перемещением людей через границу обычно поручается министерству внутренних дел. Во время вооруженного конфликта или беспорядков регионального масштаба, когда основное внимание уделяется задаче сдерживания граждан и защите государственных границ от несанкционированного проникновения враждебных элементов, гражданским ведомствам нередко отводится вторичная роль. Во многих постконфликтных и переходных странах службы пограничного контроля могут еще сохранять такое наследие прошлого, как несоразмерно повышенное внимание к пограничному контролю как к функции обеспечения безопасности/обороны страны.

#### Общие проблемы пограничного контроля:

- Протяженные неохранные участки границы, уязвимые для проникновения людей и транспортных средств.
- Преступность в приграничных районах (например, проституция, торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов и терроризм).
- Коррупция.
- Недоверие к службам охраны границы со стороны общества.
- Социальная и экономическая маргинализация приграничных районов.

Для решения этих проблем может быть предпринят ряд различных реформ: например, заключение региональных договоров о пограничном контроле (таких, как Шенгенский договор между государствами-членами ЕС), учреждение независимой организации по охране границы или наращивание потенциала по выявлению жертв торговли людьми. Характер и масштабы реформирования системы пограничного контроля определяются историческим контекстом, а также преобладающими задачами в области безопасности, географическими особенностями и наличием ресурсов. Мотивом к реформированию системы пограничного контроля может служить ряд факторов, в том числе:

- Необходимость единого подхода к визовой политике, политике в области предоставления политического убежища и приема мигрантов.
- Демаркация ранее оспаривавшихся границ.
- Подготовка к вступлению в политические или экономические группы (например, в ЕС или ЭКОВАС).
- Внесение вклада в обеспечение региональной безопасности к выгоде собственной страны.
- Повышение уровня помощи со стороны финансовых институтов.
- Развитие инфраструктуры и нормативной базы.

Свойственное реформе пограничного контроля многообразие задач и зон ответственности, а также широкий ряд национальных и международных ведомств и интересов, которые с ней связаны, требует применения комплексного подхода. Создание открытых, надежно охраняемых и безопасных границ невозможно без реализации сложных и тонких решений.

## 3 Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?

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

**Систематический учет гендерной концепции** – это процесс анализа последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая принятие законодательства, нормативных документов или программ во всех областях и на всех уровнях<sup>4</sup>.

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

Интеграция гендера в реформирование системы пограничного контроля повышает оперативную эффективность последней за счет следующих факторов:

- Повышение уровня предупреждения и выявления случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов.
- Усиление защиты и соблюдения прав человека.
- Повышение репрезентативности институтов пограничного контроля.
- Укрепление местной инициативы, контроля и сотрудничества со стороны местного населения.

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

Интеграция гендера в систему пограничного контроля необходима с точки зрения соблюдения международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Протокол Организации Объединенных Наций о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.).
- Конвенция об ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 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. Предупреждение и выявление случаев торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов

Эффективный пограничный контроль, способный предупредить и выявлять случаи торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, чрезвычайно важен и как фактор сдерживания, и как основное звено в системе судебного преследования местной, региональной и международной преступности. По расчетам Международной организации труда, во всем мире ежегодно 2,45 млн. человек становятся жертвами торговли людьми с целью принудительного их использования в качестве рабочей силы<sup>5</sup>. Общемировой годовой доход от торговли людьми в настоящее время оценивается в 44 миллиарда долларов США<sup>6</sup>. Как только организованной преступности, связанной с торговлей людьми, удастся захватить небольшой плацдарм в том или ином государстве или регионе, она неизбежно разрастается в кратчайшие сроки и становится опасной угрозой стабильности соответствующих стран. К основным последствиям ее деятельности относятся:

- **Рост насилия между организованными преступными группировками в борьбе за свою долю на существующих рынках труда и сексуальных услуг:** При удалении жертв торговли людьми с нелегальных рынков труда и коммерческого секса или в ходе внедрения их на эти рынки между торговцами людьми и местной преступностью могут возникать войны за передел сфер влияния в этих чрезвычайно прибыльных видах бизнеса, основанного на эксплуатации.
- **Рост масштаба и видов организованной преступности:** Организованная торговля людьми никогда не существует сама по себе. Обосновавшись, сети торговцев людьми быстро диверсифицируют свою деятельность и устанавливают взаимовыгодные связи с действующими организованными преступными группами террористов, наркоторговцев и контрабандистов оружия.
- **Дестабилизация экономики в результате усиленного отмывания денег:** Высокая прибыльность торговли людьми немедленно способствует появлению изощренных способов отмывания денег внутри страны и в международном масштабе, что чревато подрывом ситуации на финансовом и коммерческом рынках и может спровоцировать дестабилизацию экономики.
- **Рост коррупции в государственном секторе:** Многоуровневая структура торговли людьми и нелегального ввоза мигрантов создает богатый выбор возможностей для подкупа чиновников различных ведомств, а ежедневные потоки наличности, возникающие в процессе этой деятельности, столь велики, что могут сорвать все предпринимаемые правоохранительными органами меры по борьбе с коррупцией.
- **Политическая коррупция и покупка политического влияния:** Аналогичным образом, накопленные в результате этой преступной деятельности финансовые средства могут дать преступникам возможность покупать политическое влияние и тем самым коррумпируют политическую систему в собственных интересах.
- **Дестабилизация зарубежных инвестиций в экономику страны:** Организованная незаконная торговля, вызывающая эндемию отмывания денег, коррупцию государственного сектора с последующей утратой доверия к основам экономической системы страны, может отрицательно сказаться на стратегии внешних инвестиций со стороны крупных международных конгломератов<sup>7</sup>.

Для торговли людьми характерна «гендерная дифференцированность». Цели торговли людьми бывают различными

как в разных регионах, так и на территории одного региона, тогда как торговля женщинами и девушками ведется, преимущественно, с целью сексуальной эксплуатации и эксплуатации в качестве домашней прислуги. Особому риску стать жертвами торговли людьми подвергаются трудовые мигрантки, особенно если они находятся без сопровождения, малообразованны, лишены средств к существованию и не знакомы с тактикой торговцев людьми. Как правило, у женщин часто отсутствуют личные проездные документы (для оформления которых может требоваться согласие со стороны семьи). Женщины, путешествующие без личных документов, являются нелегальными мигрантами по определению и часто становятся жертвами эксплуатации. Мужчины и юноши также становятся жертвами торговли людьми; их, главным образом, используют для подневольного труда и рабства в сельском хозяйстве, строительстве и в промышленном производстве. Например, известны случаи, когда в Западной Африке пограничники за взятки позволяли торговцам людьми переправлять через границу большие партии юношей, предназначенных для продажи в рабство<sup>8</sup>. Применение на границах процедур, учитывающих гендерную специфику, не только способствует выявлению жертв торговли людьми; эта мера также необходима для защиты прав жертв торговли людьми и нелегально возимых мигрантов.

### 3.2. Защита и укрепление прав человека

*«Притеснения и поборы с путешественников и торговцев стали частью ежедневной реальности в приграничных районах».*

*Международная кризисная группа о Центральной Азии<sup>9</sup>*

Методы обращения на границе со всеми людьми (включая жертв торговли людьми и нелегально ввозимых мигрантов, а также лиц, ищущих политического убежища и беженцев) должны предусматривать защиту и уважение их прав человека. Население испытывает доверие к сотрудникам пограничных служб, если последние соблюдают права человека. Такое доверие способствует повышению потока людей, товаров и услуг, что, в свою очередь, содействует развитию экономики и укреплению безопасности человека. Кроме того доверительные отношения с приграничным населением повышает потенциал пограничных служб в плане предупреждения и выявления преступлений.

На пограничных переходах могут иметь место, в частности, следующие **нарушения прав человека:**

- Отказ в праве ходатайствовать о получении политического убежища или статуса беженца.
- Дискриминационная практика расового или этнического профайлинга.
- Вымогательство взяток у лиц, ведущих трансграничную торговлю. *Например, в Таджикистане, когда сотрудники пограничных служб начинают вымогать взятки у мужчин-торговцев, бремя торговой и рыночной деятельности перекладывается на женщин, детей и стариков, которые, как считается, меньше рискуют подвергнуться физическому насилию. Крупные наркоторговцы используют женщин в качестве курьеров, надеясь, что те привлекут меньше внимания сотрудников пограничных контрольно-пропускных пунктов<sup>10</sup>.*
- Отказ в пропуске через границу или контрольно-пропускной пункт лицам, нуждающимся в медицинской помощи. *Правозащитная организация «Международная амнистия» сообщает о случаях, когда палестинским женщинам приходилось рожать прямо на земле,*

на задних сидениях такси или в машине своей семьи, потому что израильские военные затягивали проверку их благонадежности на границе, устраивали обыски или отказывались дать отдельным людям и машинам скорой помощи разрешение на пересечение пограничного контрольно-пропускного пункта<sup>11</sup>.

- Сексуальные домогательства и дискриминация на почве половой принадлежности или сексуальной ориентации.
- Физическое насилие, включая избивание и пытки.
- Сексуальная эксплуатация, когда от людей требуют секса в обмен на разрешение пересечь границу, на предоставление статуса беженца или на выдачу юридических документов<sup>12</sup>.
- Изнасилование и другие формы сексуальных надругательств, например: *насилие на границе между США и Мексикой – в основном, в отношении мексиканских женщин<sup>13</sup>; изнасилование женщин и девушек на границе между Косово и Албанией<sup>14</sup>; принуждение женщин сотрудниками пограничных служб смотреть порнографические видеофильмы (на границе между Бирмой и Таиландом)<sup>15</sup>; предполагаемое нападение на мужчину из Бангладеш и его сексуальное унижение индийскими пограничниками на границе с Индией<sup>16</sup>.*
- Принуждение к занятию проституцией в приграничных районах.

Нарушения прав человека, которым подвергаются на границах мужчины и женщины, могут быть различными (см. рамку 1). В регионах с высоким уровнем напряженности или опасности террористической деятельности мужчин и юношей обычно чаще, чем женщин, могут задерживать или не пропускать через границу. После террористического акта 11 сентября 2001 года на некоторых границах мужчины (а также и женщины) средне-восточного или арабского происхождения во все возрастающей степени подвергались расовой дискриминации. Женщины, мужчины, девушки и юноши особенно уязвимы с точки зрения злоупотреблений, когда у них не оказывается при себе удостоверений личности. Документы у них могут отсутствовать по таким причинам, как бедность или отсутствие соответствующих государственных служб в период вооруженного конфликта. Кроме того, документы могли быть уничтожены, украдены или остались у родственников-мужчин или иных лиц, которые стремились таким образом ограничить возможности передвижения данного человека. Беременных женщин могут не пропускать через границу из

опасения, что они потребуют предоставления им услуг здравоохранения и социального обеспечения. Через границу могут не пропускать матерей без документов, подтверждающих гражданство их детей, на том основании, что определяющим фактором гражданства является документ об отцовстве.

Возможность насилия на границах нередко особенно высока в период кризисов, когда происходят массовые перемещения населения. Большинство беженцев составляют женщины, дети и пожилые люди, которые, в отсутствие взрослых мужчин, особенно уязвимы с точки зрения дискриминации и злоупотреблений. При попытке перехода через границу в поисках безопасного убежища женщины могут стать жертвами издевательств со стороны пограничной охраны. Когда они оказываются на новом месте, боязнь депортации или ареста в результате действий коррумпированных властей может снизить их готовность сообщать о преступной деятельности или актах насилия. Во время конфликта или сразу после него женщины, которые передвигаются вместе с незаконными вооруженными формированиями или с возвращающимися домой военными, нередко оказываются в ситуации, когда их не пропускают через границу или не дают возможности вернуться домой.

Учет гендерной специфики службами пограничного контроля снижает возможность злоупотреблений, повышает степень соблюдения прав женщин, мужчин и детей и укрепляет репутацию пограничного контроля как службы, соблюдающей справедливость и равноправие по отношению к людям.

### 3.3. Репрезентативность кадрового состава институтов пограничного контроля

В настоящее время женщины крайне недостаточно представлены в рядах сотрудников пограничной охраны, таможни и иммиграционной службы. Хотя такую статистику найти нелегко, известно, что женщины составляют 7,5% персонала пограничной полиции Косово<sup>19</sup> и 5,4% личного состава Таможенной службы и сил охраны границ США<sup>20</sup>. Это примерно половина от доли женщин в составе других органов охраны порядка: например, в полиции Косово женщины составляют 14%, а в полиции США – 13-14%<sup>21</sup>.

#### Рамка 1

#### Должностные лица службы пограничного контроля препятствуют реализации Протоколов ЭКОВАС о свободном перемещении людей и товаров в Западной Африке<sup>17</sup>

Фонд CLEEN (базирующаяся в Нигерии НПО) провел мониторинг деятельности должностных лиц правоохранительных органов на девяти официально установленных границах между Бенином, Ганой, Нигерией и Того на предмет выявления препятствий на пути полной реализации Протоколов ЭКОВАС о свободном перемещении людей и товаров. В рамках проекта был проведен опрос коммерсантов и других граждан для сбора информации о видах, масштабе и местах совершения злоупотреблений со стороны сотрудников служб пограничного контроля. На основе результатов исследования фонд рекомендовал ряд практических мер, которые могли бы принять ЭКОВАС и страны-члены этой организации в целях обеспечения соблюдения положений протоколов.

*«Истории о том, что приходится терпеть гражданам Западной Африки от сотрудников служб безопасности на границах, везде одинаковы: речь идет о притеснениях, вымогательстве, грубости, угрозах депортации и наносящих немалый ущерб задержках перемещения грузов через границу, которые иногда длятся неделями из-за бесчисленного количества контрольно-пропускных пунктов на приграничных дорогах, на многих из которых работают должностные лица без соответствующих полномочий. Предварительное исследование, проведенное на нигерийской стороне границы между Ниге-*

*рией и Бенином показало, что в радиусе 10 км от пограничного перехода устроены контрольно-пропускные пункты и дорожные посты 25 различных служб безопасности. Из них лишь примерно пять «контрольно-пропускных пунктов безопасности» можно охарактеризовать как законные и необходимые для обеспечения безопасности границ»<sup>18</sup>.*

Анкета классифицировала опрошиваемых по следующим социально-демографическим категориям: пол, род занятий, образование и страна происхождения. Из 758 человек, представивших достаточные с точки зрения анкеты ответы, 67,4% были мужчины и 32,6% - женщины. Хотя доля респондентов-мужчин оказалась выше доли женщин, полевые наблюдения показали тенденцию к увеличению числа женщин, перемещающихся через эти границы, так как цель их миграции – выживание. Из всех путешествующих, 48% сообщили о том или ином уровне притеснений со стороны пограничной охраны – от значительных по времени задержек на пунктах перехода до требований оплаты, объявлений об обнаружении фальшивых документов или попыток затеять ссору в поисках возможности потребовать взятку. Дальнейшие наблюдения показали, что женщины особенно рискуют стать жертвой злоупотреблений со стороны сотрудников служб пограничного контроля.

## Рамка 2

Проект реконструкции пограничного перехода Душанбе-Кыргызстан<sup>23</sup>

Цель проекта – содействовать развитию региональной торговли и экономическому росту посредством реконструкции участка региональной дорожной сети в Центральной Азии, который непосредственно связывает столицу Таджикистана Душанбе с Республикой Кыргызстан. Ожидается также, что этот проект благотворно скажется на положении женщин, повысив их доступ к основным видам услуг, таких как образование и здравоохранение, а также доступ к городам, повышая тем самым возможность сбыта их продукции и перспективы занятости. Еще одна прямая выгода, связанная с данным проектом, состоит в принятии комплексного подхода на уровне местных общин к мерам профилактики распространения ВИЧ/СПИД, которые будут применяться в период сезонной миграции мужчин, когда для местных женщин возрастает риск заразиться ВИЧ и другими инфекциями, распространяемыми половым путем.

Министерство транспорта, в сотрудничестве с местными администрациями, женскими ассоциациями и НПО, будет осуществлять мониторинг воздействия этого проекта на положение женщин. Кроме того, Министерство транспорта обеспечит участие женщин в процессе реализации проекта, будет поощрять тех подрядчиков, которые предоставляют работу женщинам на условиях равной оплаты с мужчинами и обеспечивают безопасные условия труда мужчинам и женщинам.

Национальный центр женщин-полицейских США выделяет шесть видов преимуществ, которые получают ведомства, обеспечивающие повышенный набор и удержание женщин на службе (применимых и к службам пограничного контроля)<sup>22</sup>:

- Доказано, что по уровню квалификации женщины в этих службах ни в чем не уступают коллегам-мужчинам.
- Женский персонал менее склонен к чрезмерному применению силы.
- Женский персонал может способствовать применению мер реагирования с подключением местной общественности.
- Увеличение доли женского персонала повышает качество мер реагирования правоохранительных органов на насилие в отношении женщин.
- Увеличение доли женского персонала способствует снижению уровня проблем, связанных с дискриминацией по половому признаку и сексуальными домогательствами.
- Присутствие женщин может привести к таким изменениям в принципах работы, которые будут иметь благотворные последствия для всех сотрудников.

В некоторых ситуациях наличие сотрудников женского пола может быть ключевым фактором обеспечения безопасности на границе, так как повышает эффективность выявления и расследования правонарушений. Например, женщины необходимы для личного досмотра лиц, накрытых чадрой, поскольку под такой одеждой могут скрываться мужчины, пытающиеся нелегально пересечь границу, или для того, чтобы выяснить, не скрыты ли под такой одеждой запрещенные к провозу товары. Сотрудники женского пола также могут быстрее, чем мужчины, выявить женщин, ставших жертвами торговли людьми; необходимо, чтобы опрос таких жертв также производили женщины.

Кроме того, эффективность работы органов пограничного контроля повышается, если личный состав сотрудников этих институтов представляет и отражает состав того общества, которому они призваны служить – с точки зрения половой, этнической, языковой и религиозной принадлежности. Отсутствие женщин в рядах служб пограничного контроля ведет к снижению уровня их легитимности. Местное население и проезжие, особенно женщины, склонны менее доверять службе, состоящей исключительно из мужчин, или работать с ней. Наличие женского персонала способствует «нормализации» обстановки на границе, может сыграть заметную роль в разрядке возможной конфликтной ситуации, а также привнести в деятельность пограничной службы альтернативные навыки, взгляды и опыт.

### 3.4. Укрепление местной инициативы, гражданский контроль и сотрудничество

Участие организаций гражданского общества (ОГО), в том числе женских организаций, в реформировании служб пограничного контроля может способствовать укреплению местной инициативы и гражданского контроля, а также стать источником экспертных знаний по вопросам обеспечения безопасности границ. Женские организации и другие организации местной общественности могут служить связующим звеном между местными общинами и руководством пограничных служб. С одной стороны, они могут доносить до последних информацию о потребностях и проблемах отдельных лиц и сообщество в области безопасности, а с другой – повышать осведомленность населения об инициативах, предпринимаемых в рамках реформы (см. рамку 2). ОГО (в том числе женские организации, имеющие опыт в области предупреждения и документального оформления случаев насилия на гендерной почве), могут внести ценный вклад в развитие методов официального контроля.

Несмотря на то, что пограничный контроль относится к прерогативам государства, женские организации и другие НПО, молодежные, религиозные, профессиональные или сельскохозяйственные организации и ассоциации могут стать ценным ресурсом для пограничных служб. При наличии уважительной, способствующей сотрудничеству обстановки, женские организации могут обеспечить доступ к чрезвычайно важной секретной информации с мест, касающейся преступной деятельности – особенно проституции и торговли людьми. Они могут предоставить консультации в отношении учета гендерной специфики в деятельности пограничных служб, а также программы гендерного обучения на темы от общих принципов учета гендерной специфики и порядка действий при опросе жертв торговли людьми до организации механизмов приема и рассмотрения жалоб в отношении сексуальных домогательств и дискриминации. Женские организации представляют собой ключевое звено системы перенаправления жертв торговли людьми, которое может обеспечивать и дополнительные меры поддержки, такие как юридические консультации, психологическая помощь и предоставление убежищ.

## 4 Способы интеграции гендера в систему пограничного контроля

В то время, как вопросам интеграции гендера в реформу пограничных сил уделяется значительное внимание, объем документально оформленной информации по надлежащей практике в рамках реформирования служб пограничного контроля не очень велик.

См. «Гендер и реформирование полицейских сил»

Настоящий раздел представляет собой первую попытку предложить практическую стратегию, направленную на повышение эффективности пограничного контроля за счет усиления внимания к гендерным аспектам. Поскольку условия, в которых действуют службы пограничного контроля, не одинаковы, предлагаемые здесь стратегии следует применять с соответствующими поправками. Информацию и полезные советы по реформированию системы пограничного контроля в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах можно найти в разделе 5.

### 4.1. Повышение уровня предупреждения и выявления случаев торговли людьми

В борьбе с торговлей людьми службы пограничного контроля сталкиваются с дилеммой. С одной стороны правоприменение требует мер, направленных на снижение масштабов торговли людьми и на преследование преступников. В то же время ожидается, что после обнаружения факта преступления основное внимание будет уделяться жертвам. Обеспечение тонкого, но важного баланса между вниманием к потребностям жертв торговли людьми и необходимостью осуществления правоохранительной деятельности требует серьезного сотрудничества с другими государственными институтами и с различными негосударственными субъектами.

#### Ключевые элементы эффективного предупреждения торговли людьми и реагирования на такие преступления силами пограничного контроля:

- Тщательное наблюдение за людьми на пограничных переходах и проведение проверок на основе заранее полученной информации.
- Умение распознавать и выявлять признаки торговли людьми.
- Чуткое отношение к жертвам торговли людьми: учет их уязвимостей, сопротивления и потребностей.
- Знание постоянно действующих инструкций по порядку перенаправления жертв и проведения следствия.
- Сотрудничество с женскими организациями и другими НПО по оказанию услуг жертвам.
- Целенаправленный сбор, анализ и распространение данных о торговле людьми.
- Сотрудничество с общественными группами приграничного населения и обмен секретной информацией.
- Сотрудничество с коммунальной полицией и другими полицейскими службами.
- Знание тенденций в области торговли людьми, схем, тактики, маршрутов и методов, применяемых торговцами людьми.

### Нормативные документы, порядок действий и инструкции, составленные с учетом гендерных аспектов

Нормативные документы, порядок действий и инструкции служб пограничного контроля, связанные с противодействием торговле людьми, нередко отражают стереотипные подходы к проблеме и непонимание того факта, что последствия для женщин, мужчин, юношей и девушек, пострадавших от торговли людьми, различны. Женщин, ставших жертвами торговли людьми, нередко считают проститутками. Жертв мужского пола часто не выявляют по причине неведения о существовании торговли мужчинами и юношами, а также из-за стереотипного представления о независимости и мобильности мужчин. Детей не выявляют из-за стандартных предположений в отношении сопровождающих их взрослых. Выявление жертв – это сложная и требующая времени процедура, которая отнимает значительные ресурсы сотрудников пограничного контроля. Принятие нормативных документов, порядка действий и инструкций, которые учитывали бы гендерные аспекты, может облегчить процесс выявления жертв и обеспечить безопасность жертв торговли людьми.

Помимо национальной политики в этой области, региональные подходы к противодействию торговле людьми могут включать совместные программы обучения, проведение совместных операций и другие формы практического сотрудничества, включая обмен передовым опытом<sup>24</sup>.

#### ! Полезные советы по разработке нормативных документов, порядка действий и инструкций с учетом гендерных аспектов

- Необходимо провести отдельную проверку и пересмотр процедур, применяемых для выявления, опроса жертв и проведения расследования. Каждый из этих этапов может иметь различные последствия – в зависимости от конкретных обстоятельств, в которых оказалась та или иная жертва торговли людьми. Например, процесс выявления жертвы может затянуться в зависимости от состояния психического и физического здоровья человека, его готовности разговаривать с сотрудниками пограничных служб или его ответа на предложение взять некоторое время «на обдумывание».
- Необходимо сосредоточить внимание на выявлении жертвы как на основной задаче, предвещающей расследование и перенаправление жертвы. Первичное расследование, начатое первыми сотрудниками, работавшими с жертвой после ее обнаружения, нужно тщательно довести до конца. Вряд ли их квалификации достаточно для тщательного проведения опроса. Их обязанность состоит, скорее, в том, чтобы обеспечить безопасность и хорошее самочувствие подозреваемой жертвы, а также перенаправить ее в соответствующие службы поддержки и специализированные следственные подразделения.
- Для достижения результата, который учитывал бы потребности жертвы и соответствовал требованиям правоохранительных органов, существенно необходимо участие опытных экспертов-дознавателей (возможно, из специализированного подразделения по борьбе с торговлей людьми) (см. рамку 4).
- Следует провести проверку порядка действий и инструкций совместно с партнерами, особенно с органами опеки над детьми и органами социального обеспечения, правоохранительными органами, женскими организациями и группами бывших жертв (там, где они действуют).

## Рамка 3

## Полезные советы: учет гендерной специфики

**Женщины**

Женщины, попавшие в руки торговцев людьми, могут путешествовать в одиночку или группами – как в сопровождении торговцев людьми, так и без них. Независимо от конкретных обстоятельств, они находятся в положении жертв и подвергаются эксплуатации того или иного рода. Их поведение может быть непредсказуемым под влиянием таких чувств, как страх, ощущение вины, стыд, гнев и облегчение, однако есть меры, которые рекомендуется применять во всех ситуациях.

- Вряд ли женщина, ставшая жертвой торговли людьми, станет отвечать на вопросы следователей-мужчин. И хотя нет никаких гарантий, что следователю женского пола удастся добиться большего, намного предпочтительнее, чтобы такие опросы проводили женщины, особенно с учетом чувства безопасности, которое возникает при этом у жертвы.
- На протяжении всего опроса рядом должна находиться еще одна женщина – в качестве свидетеля. Если других женщин в составе пограничной службы нет (или они в данный момент не работают), в качестве наблюдателя можно пригласить представительницу от знаковой или вызывающей доверие НПО или женской организации. Это возможно лишь в том случае, если сотрудники пограничного контроля пользуются доверием, а обстановка не является угрожающей.
- Необходимо изолировать жертву от торговца людьми.
- Личный досмотр жертвы и ее имущества должен проводить сотрудник женского пола.
- Необходимо немедленно связаться с женскими организациями и адвокатами, оказывающими помощь жертвам.
- Необходимо обеспечить удовлетворение физических и медицинских потребностей жертвы.

**Мужчины**

Сотрудникам пограничного контроля необходимо пересмотреть широко распространенные представления о силе, авторитете и независимости мужчин. Мужчины, особенно те, кого переправляют в целях сексуальной эксплуатации, страдают от чрезвычайно сильного чувства стыда и унижения. Основной мотивацией мужчин, ставших жертвами торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, уплаты долга или для других форм рабства, нередко является заработок на содержание семьи. После

того, как их обнаружат, они испытывают чувство личного поражения и отчаяния от того, что более не смогут исполнять роль кормильца.

- Реакция мужчин зависит от конкретных обстоятельств, в которых они оказались в руках торговцев людьми, однако они могут с неохотой отвечать на вопросы дознавателей-мужчин.
- Дознавателям-мужчинам может быть не просто увидеть «жертв» в таких людях. В подобных случаях стоит обдумать возможность поручения такой работы дознавателям-женщинам в присутствии наблюдателя-мужчины.
- Необходимо изолировать жертву от торговца людьми.
- Необходимо немедленно связаться с женскими организациями и адвокатами, оказывающими помощь жертвам (услуги и убежища для мужчин существуют редко, а чаще всего отсутствуют).
- Необходимо обеспечить удовлетворение физических и медицинских потребностей жертвы.

**Дети**

Торговля мальчиками и девочками осуществляется в разных целях. Девочек чаще доставляют в целях сексуальной эксплуатации, тогда как мальчиков в большинстве случаев ждет принудительный труд. При работе с ними основное внимание следует обращать на чувство страха перед взрослыми и недоверия к ним, которое характерно и для тех, и для других.

- Необходимо немедленно связаться с адвокатами служб социальной помощи детям, которые должны присутствовать на всех дальнейших следственных мероприятиях и опросах, причем проводить последние надлежит квалифицированным специалистам.
- Опросы следует проводить в особых, специально предназначенных для детей «безопасных» помещениях.
- До начала опроса следует обеспечить доступ к любым лечебным мероприятиям или медицинской помощи, в которых нуждается ребенок; дознавателю также следует выяснить, не голоден ли ребенок, не хочет ли он пить, не нужно ли ему в туалет и не хочет ли он спать. Во всех случаях прежде, чем приступать к допросу, следует побеспокоиться об удовлетворении всех потребностей ребенка.

**Механизмы межведомственного подхода**

Разработка совместных нормативных документов, планов и инструкций обеспечивает единый и комплексный подход к борьбе с торговлей людьми. Обычно за разработку рабочих связей между различными институтами и за определение оперативных сотрудников, которым надлежит принимать участие в этой деятельности, отвечает министерство внутренних дел/общественной безопасности. Следует, чтобы помимо институтов пограничного контроля, в мероприятиях по борьбе с торговлей людьми участвовали следующие ведомства: специализированные подразделения полиции, медицинские эксперты/судмедэксперты, службы опеки над детьми, организации по защите женщин, службы социально-психологической помощи, организации по оказанию помощи жертвам, адвокаты по делам жертв, службы по оказанию правовой помощи и частный сектор (например, транспортные и туристические компании).

**Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне** могут обеспечить совместную инфраструктуру, с помощью которой государственные ведомства будут выполнять свои обязанности по защите и соблюдению прав человека жертв торговли людьми, координируя эту деятельность с субъектами гражданского общества<sup>26</sup>. В тех случаях, когда механизмы перенаправления жертв торговли людьми планируются совместно в качестве инструментов практической деятельности, они определяют роли, зоны ответственности, принципы сотрудничества и инструкции (включая постоянно действующие инструкции по пере-

направлению жертв торговли людьми) для государственных институтов и субъектов гражданского общества. В рамке 5 представлен пример анкеты, составленной для полиции в качестве одного из средств анализа ситуации; эту анкету можно модифицировать для служб пограничного контроля.

Другим ключевым институциональным механизмом является **систематический сбор данных**. Предупреждение случаев торговли людьми и эффективное реагирование на них зависит от своевременного, систематического сбора данных и от распространения надежных данных; а пограничные переходы являются чрезвычайно важными пунктами для сбора и использования данных<sup>28</sup>.

**Полезные советы для улучшения сбора данных**

- Следует, чтобы мероприятия реформы предусматривали организацию и поддержание работы централизованных пунктов регистрации информации на пограничных переходах.
- Как минимум, информация должна собираться вразбивку по полу, возрасту, месту назначения и цели путешествия жертв.
- Обеспечить, чтобы при обмене и использовании информации учитывались права соответствующей жертвы на конфиденциальность личной информации.

## Рамка 4

Десять основных принципов опроса жертв торговли людьми с соблюдением необходимой осторожности и этических норм<sup>25</sup>**1. Не навредить**

К каждой женщине, мужчине или ребенку, а также к ситуации следует относиться так, как если бы возможность причинения этим лицам вреда была максимальной – пока не появятся доказательства, свидетельствующие об обратном. В случаях, когда опрос жертвы торговли людьми может усугубить ее положение в краткосрочной или долгосрочной перспективе, никакого опроса предпринимать не следует.

**2. Изучить опрашиваемого и оценить риски**

Перед тем, как приступать к опросу, изучите все риски, связанные с торговлей людьми, и дело каждой жертвы.

**3. Подготовить информацию о перенаправлении жертв – не давать невыполнимых обещаний**

Будьте готовы предоставить информацию на родном языке жертвы и на местном языке (если они не совпадают) о соответствующих юридических, медицинских услугах, услугах по предоставлению убежища, социальной поддержки и безопасности, а также будьте готовы к перенаправлению жертвы (по ее просьбе).

**4. Надлежащим образом подобрать и подготовить переводчиков и сотрудников**

Взвесьте риски и преимущества, связанные с приемом на работу переводчиков, сотрудников или других лиц, и подготовьте надлежащие методы для их отбора и обучения.

**5. Обеспечить анонимность и конфиденциальность**

Сохраняйте в тайне личность респондента и конфиденциальность его показаний в течение всего опроса – с момента, когда с ним установлен первый контакт, и до момента, когда будут обнародованы все подробности его дела.

**6. Получить официальное согласие, основанное на предоставленной информации**

Убедитесь, что каждый респондент ясно понимает содержание и назначение данного опроса; то, с какой целью будет использована полученная от него информация; свое право не отвечать на вопросы; свое право прекратить опрос в любой момент; а также свое право накладывать ограничение на способы использования предоставленной информации.

**7. С уважением выслушать личную оценку респондентом ситуации и рисков для его безопасности**

Признайте, что у каждого человека свои проблемы, и что то, как он оценивает эти проблемы, может отличаться от мнения других людей.

**8. Избегать нанесения респонденту повторной психологической травмы**

Не задавайте вопросов, которые могут спровоцировать эмоциональный ответ. Будьте готовы понять боль респондента и показать ему выгодные стороны его ситуации.

**9. Быть готовым к срочному вмешательству в ситуацию**

Будьте готовы немедленно принять меры, если жертва торговли людьми утверждает, что ей грозит непосредственная опасность.

**10. Использовать полученную информацию положительным образом**

Используйте полученную информацию таким образом, чтобы она принесла пользу данному мужчине или женщине, или способствовала разработке нормативных документов и мероприятий против торговли людьми в целом.

**Обучение в области борьбы с торговлей людьми**

Чрезвычайно важно, чтобы сотрудники пограничных служб проходили специальное обучение в области выявления случаев торговли людьми и надлежащих методов работы с жертвами. Вместе с тем, не следует забывать, что, при всей его важности, одного обучения не достаточно. Необходим также регулярный мониторинг и оценку действенности программы обучения.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

**Полезные советы: организация эффективного обучения в области борьбы с торговлей людьми с учетом гендерной специфики**

- Необходимо, чтобы обучение в области борьбы с торговлей людьми с учетом гендерной специфики было рассчитано на разные уровни личного состава и разные службы пограничного контроля. Следует, чтобы оно входило в программу как специализированного, так и базового обучения методам правоохранительной деятельности всех служб пограничного контроля (включая таможенную, иммиграционную службу и пограничную стражу), а также в программу обучения специализированных следственных подразделений (см. рамку 6).
- Необходимо обеспечить специальное обучение сотрудников, проводящих опрос жертв торговли людьми.
- Следует, чтобы программа обучения предусматривала посещения ОГО, специальных подразделений, органов здравоохранения и социального обеспечения и (или) контакты с ними для поощрения взаимного сотрудничества че-

рез механизмы перенаправления жертв торговли людьми, а также с целью обеспечения понимания важности предоставления жертвам защиты и помощи.

- Следует обдумать возможность организации совместного обучения с сотрудниками других служб пограничного контроля, полиции и ОГО. Эффективным, с обеспечением максимального охвата действующих лиц, может оказаться обучение по принципу «научить учителя» или «каскадное» обучение совместно с сотрудниками ведущих ОГО.
- Существенное значение имеет регулярное прохождение персоналом курсов переподготовки.
- Учебные материалы надлежит регулярно и систематически обновлять с учетом изменений схем и тенденций в деятельности торговцев людьми.

**Сотрудничество с организациями гражданского общества**

Мероприятия ОГО и служб пограничного контроля могут дополнять друг друга. Основная задача пограничной полиции состоит в получении информации об организации процесса торговли людьми для того, чтобы иметь возможность выявлять преступников. Достоверными возможностями по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми нередко обладают ОГО общенационального или местного уровня (см. рамку 7). Кроме того, ОГО могут:

- Предоставлять информацию с мест по вопросам, связанным с торговлей людьми.
- Оказывать помощь в выявлении лиц, попавших в руки торговцев людьми.
- Содействовать укреплению взаимного доверия между правоохранительными органами, жертвами торговли людьми и уязвимыми сообществами.
- Предоставлять обучение в области противодействия торговле людьми.

## Рамка 5

Типовая анкета национального механизма перенаправления жертв торговли людьми – анализ субъектов и организаций<sup>27</sup>**Правоохранительные органы (полиция)****Ресурсы**

- Имеются ли специальные полицейские подразделения, обученные методам борьбы с торговлей людьми?
- Входят ли в состав этих подразделений женщины? В какой пропорции?
- Требуют ли нормативные документы, чтобы во всех случаях, когда есть такая возможность, с жертвами женского пола работали женщины-полицейские?
- Предоставляет ли государство этим подразделениям в достаточном объеме финансовые и людские ресурсы (включая переводчиков)?

**Обучение**

- Обучены ли сотрудники полиции методам выявления жертв торговли людьми и методам работы с потенциальными жертвами?
- Имеются ли программы обучения сотрудников полиции в области гендерных аспектов, умения войти в положение жертвы, и сотрудничества со структурами, созданными для предоставления защиты жертвам?

- Осуществляется ли обучение сотрудников полиции в области принципов и механизмов прав человека?

- Какой уровень подготовки необходим для приобретения навыков по расследованию и преследованию преступных групп или структур, действующих в национальном и международном масштабе, а также для конфискации их активов?

**Существующие возможности направления жертв с целью получения ими специальной помощи**

- Входит ли полиция в действующую систему механизмов по перенаправлению жертв торговли людьми?
- Насколько успешно это сотрудничество?

**Региональное сотрудничество**

- Участвует ли полиция в трансграничном сотрудничестве и сотрудничает ли она с такими региональными и международными организациями, как Европол и Интерпол?

- Квалифицированные адвокаты ОГО могут выступать представителями спасенных жертв торговли людьми и оказывать правоохранителям помощь по обеспечению соблюдения прав жертв: предоставлять услуги переводчиков, уведомлять родственников по телефону, предоставлять наблюдателей для участия в досмотрах, и т.д.
- ОГО могут проводить кампании по повышению осведомленности общественности о проблемах, связанных с торговлей людьми, а также о других проблемах в области прав человека, имеющих отношение к деятельности пограничного контроля.

## 4.2. Усиление защиты и укрепления прав человека

Нарушениям прав человека со стороны сотрудников пограничных служб способствует сочетание таких факторов, как нередко невысокая оплата и слабый уровень подготовки персонала пограничного контроля, ограниченность числа проверок отдаленных пограничных переходов, недостаточный уровень мониторинга, контроля, дисциплины на границе и уяз-

вимость лиц, пересекающих границу. К важным мерам предупреждения нарушений прав человека можно отнести принятие кодексов поведения и организацию обучения в области прав человека и гендерной проблематики. Ниже перечислены другие меры, позволяющие обеспечить, чтобы сотрудники пограничных служб уважали и укрепляли права человека на границах и в приграничных сообществах:

- Систематический учет гендерной концепции и концепции прав человека в планах, нормативных документах и программах в области прав человека, принимаемых министерствами внутренних дел, иностранных дел, юстиции и администрациями провинций, с упором на предупреждение насилия на гендерной почве и насилия в отношении мигрантов.
- Учреждение и реализация, в сотрудничестве с ОГО и ответственностью приграничных районов, механизмов мониторинга и подотчетности (такие механизмы могут включать проведение опросов по типу анкет о «степени удовлетворенности клиентов»).
- Пересмотр шкалы окладов, порядка продвижения по службе и других мер поощрения в качестве важного шага на пути к искоренению взяточничества и других видов коррупции. Надлежащий уровень оплаты и условий труда

## Рамка 6

Обучение пограничной полиции Косово в области борьбы с торговлей людьми<sup>29</sup>

**Базовое обучение:** предоставляется новичкам пограничной полиции после прохождения ими шестимесячных курсов начального обучения для сотрудников Службы полиции Косово.

- Двух- или трехдневная программа обучения, включенная в учебный модуль «Оперативная работа».
- В программу входят следующие темы:
  - Знакомство с проблемой торговли людьми: определения, различия между торговлей людьми и нелегальным ввозом мигрантов.
  - Глобальные, региональные и местные особенности: схемы и тенденции.
  - Выявление жертв: применение методов визуального, невербального обмена информацией и опроса; имеющиеся в распоряжении пограничной полиции меры и варианты действий.
- Основное внимание уделяется задачам, сферам ответственности рядовых сотрудников полиции и необходимым им практическим навыкам.

**Обучение командиров групп:** предоставляется среднему командному составу.

- Программа обучения рассчитана на 1,5 - 2 дня и включена в учебный модуль «Оперативная работа».

- В программу входят следующие темы:

- Анализ различий между торговлей людьми и ввозом нелегальных мигрантов.
- Последствия торговли людьми: суть процесса, терминология, определения, международное и национальное законодательство и влияние организованной преступности на общество.
- Принципы и практика выявления жертв, проведения расследования, опросов и перенаправления жертв.
- Основное внимание уделяется законам и принципам защиты прав человека, имеющих непосредственное отношение к деятельности пограничной полиции, а также применению полученных навыков и надлежащих практических методов.

**Общие черты учебных курсов для рядового и командного состава:**

- Учебные материалы активно используют интерактивную методику, ориентированы на практическое применение и привязаны к конкретным пограничным реалиям.
- Программа активно использует примеры, сценарии и задания, связанные с решением практических задач.
- Программа обучения включает модули «Права человека» и «Гендер и пограничный контроль».

**Рамка 7****Сотрудничество гражданского общества и пограничной полиции Непала в борьбе с торговлей людьми<sup>30</sup>**

По расчетам, ежегодно торговцы людьми переправляют в Индию от 150 тыс. до 300 тыс. непальских девушек и женщин. НПО под названием «Маити Непал» посвятила свою деятельность предупреждению таких преступлений, спасению женщин, ставших жертвами торговли людьми, и возвращению их к нормальной жизни. Деятельность организации охватывает широкий ряд направлений, включая предоставление убежищ, микрокредитов, неформального обучения и навыков работы для извлечения дохода, а также кампании по содействию реализации нормативных документов и законодательства в области противодействия торговле людьми. Спасенные жертвы торговли людьми сотрудничают с пограничной полицией в составе групп пограничного наблюдения по выявлению женщин и девушек, попавших в руки торговцев людьми. Их сотрудни-

чество с пограничной полицией способствовало выявлению коррупции в рядах полиции, спасению женщин и девушек, оказавшихся во власти торговцев людьми, а также организации женского подразделения полиции специально для работы с группой пограничного наблюдения «Маити». Полиция направляет в НПО «Маити Непал» людей для обучения в области противодействия торговле людьми. Составной частью этой деятельности является также работа с мужчинами, в том числе с пользующимися доверием лидерами религиозных общин, сотрудниками НПО, полицией, учителями, водителями автобусов, должностными лицами пограничных служб и владельцами гостиниц, расположенных «на маршрутах торговли людьми».

обычно способствует положительному отношению персонала к мероприятиям реформы.

- Обеспечение такого порядка набора персонала, который исключает прием на службу в органы пограничного контроля лиц, замешанных в преступлениях с применением насилия, включая бытовое насилие.

**Кодексы поведения**

Кодексы поведения представляют собой набор правил, которые определяют ответственность и методы работы не только данной организации, но и ее сотрудников. Задача кодекса поведения состоит в том, чтобы повысить уровень профессионализма государственного ведомства и доверие общественности к нему (см. рамку 8).

**Полезные советы по разработке действенных кодексов поведения**

- За основу для разработки кодексов поведения пограничных служб можно взять уже существующие кодексы поведения других органов охраны порядка.
- Следует, чтобы кодекс поведения предусматривал обязательства по соблюдению прав человека и уважительному отношению к коллегам по службе и другим лицам без элементов дискриминации на почве половой, расовой, религиозной и иной принадлежности.
- Следует установить четкий порядок приема и рассмотрения жалоб на нарушение кодекса поведения, расследования таких жалоб и принятия дисциплинарных мер в отношении нарушителей (в том числе механизмы приема и рассмотрения жалоб персонала на сексуальные домогательства и дискриминацию по половому признаку).
- Следует, чтобы текст кодексов поведения был вывешен для обозрения на пограничных переходах, в портах и аэропортах на всех языках, имеющих отношение к данной стране.
- Следует, чтобы все новые и действующие сотрудники в обязательном порядке проходили обучение по кодексу поведения и процедурам приема и рассмотрения жалоб.
- В целях искоренения безнаказанности необходимо обеспечить применение дисциплинарных мер.
- Сам кодекс и его применение следует периодически пересматривать. Результаты опросов по «степени удовлетворенности населения» следует распространять среди старшего и оперативного персонала пограничных служб, а также использовать в качестве обязательного компонента процедуры пересмотра кодекса.

**Гендерное обучение**

В программы подготовки всех сотрудников пограничной охраны, таможенной и иммиграционной служб следует включить обязательное обучение по таким темам, как специфика

гендерных проблем, сексуальные домогательства, торговля людьми и права человека, в том числе права женщин и девушек, ходатайствующих о предоставлении убежища (см. подраздел «Обучение в области борьбы с торговлей людьми» в разделе 4.1). Имея в своем распоряжении современную, точную информацию, готовую к практическому применению методик и четкие инструкции, персонал пограничных служб сможет обеспечить выявление и предупреждение нарушений прав человека, а также более высокие результаты в борьбе с преступностью (см. рамку 9).

Эффективность гендерного обучения будет выше, если его программа разрабатывается с учетом результатов анализа потребностей в обучении и предварительной оценки фактических знаний и потребностей слушателей. Содержание обучения должно быть привязано к конкретным условиям, иметь практическую направленность и отвечать существующим потребностям. Чрезвычайно важно показать взаимосвязь между учетом гендерной специфики и повышением результативности оперативной работы. Необходимо определить надлежащую продолжительность курсов и организовать занятия по реалистичному графику, что намного предпочтительнее «спонтанных» программ обучения, предназначенных для быстрого устранения обнаружившихся огрехов.

Существуют различные методы эффективного обучения. Выбор конкретной методики зависит от таких факторов, как наличие ресурсов, должности/звания/статус слушателей, а также требования, накладываемые конкретной обстановкой. Хотя курсы являются эффективным способом обучения с точки зрения затрат времени и финансовых ресурсов, возможны и альтернативные варианты, к которым относятся ознакомительные визиты, обмен сотрудниками, круглые столы, стажировки, наставничество, инструктирование, а также «дублирование» или «парная работа», когда вместе с высокопоставленным руководителем работает эксперт, предоставляя тому консультации и рекомендации на рабочем месте. Дополнительный эффект (в виде создания образцов для подражания) имеют меры, предусматривающие награждение, как мужчин, так и женщин из числа персонала, за особые успехи в учете гендерной специфики, а также обнаружение информации о таких наградах.

См. «Гендерное обучение кадрового состава силовых структур»

**Полезные советы по организации обучения сотрудников пограничного контроля**

- Не следует внедрять учет гендерных аспектов в «безвоздушном пространстве»: сотрудники пограничных служб смогут осознать его необходимость лишь в том случае,



## Рамка 8

## Канадское пограничное агентство внедрило:

- Специальный кодекс поведения.
- Специальный сайт для сотрудников во внутренней сети под наименованием «Ценности и этика». Сайт содержит ссылки на следующие понятия:
  - **Демократические ценности**, такие как подотчетность министерств парламенту и выполнение законных постановлений министерств.
  - **Профессиональные ценности**, в том числе соблюдение правовых норм, объективность и беспристрастность в работе, надлежащее использование государственных средств.

- **Этические ценности**, такие как принятие решений в интересах общества, улучшение качества обслуживания граждан Канады и обеспечение прозрачности предпринимаемых мер.
- **Человеческие ценности**, в том числе обращение со всеми людьми с уважением и вниманием к их достоинству, а также назначение на должности на основе реальных заслуг сотрудника.
- Нормативный документ, предусматривающий раскрытие информации о злоупотреблениях на рабочем месте<sup>31</sup>.

если им разъяснят, каким образом эта мера будет способствовать выполнению их служебных обязанностей.

- Для того, чтобы гендерная проблематика выглядела не как особая и непривычная тема, а как естественный компонент обучения персонала пограничных служб, кроме специальных занятий гендер следует включить во все программы обучения персонала.
- Учебные материалы надлежит подбирать с учетом местных условий.
- Необходимо проводить коррекцию учебных материалов в соответствии с рангом и служебными обязанностями участников целевой группы, при этом следует, чтобы содержание учебных материалов было ориентировано на решение практических задач. Например, следует обеспечить, чтобы слушатели из руководящего звена получили задание по составлению нормативного документа или инструкции в области учета гендерной специфики; руководители среднего звена решали задачи, связанные с гендерной проблематикой, а сотрудники оперативного уровня учились определять практические методы учета гендерной специфики, подлежащие применению в конкретном случае.
- Следует использовать женские организации и другие ОГО в качестве источников, которые могут представить различные взгляды и примеры местных проблем, а также в качестве структур, стоящих у истоков создания механизмов перенаправления жертв.
- Присутствие на занятиях старших офицеров способствует выработке серьезного отношения к предмету обучения.
- Следует регулярно проводить курсы переподготовки с обязательным получением отзывов об обучении, оценкой его результатов и качества.

### 4.3. Повышение репрезентативности кадрового состава институтов пограничного контроля

Пограничные структуры и другие институты сектора безопасности остро нуждаются в наборе и удержании на службе квалифицированных кандидатов, однако традиционные стратегии набора персонала нередко упускают из виду, что такими кандидатами могут стать женщины. Как указано в разделе 3.3, повышение уровня набора, удержания и продвижения женщин по службе несет с собой множество преимуществ. Повысить долю женщин в правоохранительных органах можно, хотя для этого требуется ряд активных мер. Например, полицейские управления городов Альбукерке и Тусон (США) увеличили процент набираемых на службу женщин, соответственно, с 10% до 25% и с 10% до 29% за счет реализации специальных методов набора и удержания женщин-полицейских<sup>33</sup>.

#### Анализ ситуации

В качестве меры обеспечения репрезентативности кадрового состава пограничных служб, в процессе набора сотрудников и удержания их на службе можно применять различные виды анализа ситуации. Это может быть анализ таких компонентов, как атмосфера на рабочем месте, масштабы распространения и виды сексуальных домогательств, а также проблемы и возможности в плане повышения набора женщин на службу, уровня удержания их на службе и обеспечения возможностей их карьерного роста. Следует, чтобы в процессе анализа участвовал широкий ряд субъектов: сотрудники пограничных служб обоюбого пола, стоящие на различных уровнях служеб-

## Рамка 9

Гендер и обучение сотрудников пограничных служб в Косово<sup>32</sup>

В 2006 году Учебное подразделение пограничной полиции Косово включило в свою учебную программу вводный, рассчитанный на половину учебного дня, модуль «Гендер и пограничный контроль», предназначенный для новобранцев, командиров групп и старших командиров.

- В настоящее время этот модуль продолжительностью в половину учебного дня включен в 2-5 недельные курсы обучения.
- Задача, которая проходит красной нитью через весь курс, состоит в том, чтобы научить личный состав находить связь между проблемами гендера и ежедневной практической деятельностью, задавая себе следующие вопросы и запоминая ответы на них: «в чем важность учета гендера»; «в чем состоит преимущество систематического учета гендерной специфики»; «зачем нужно тратить время на интеграцию гендерных аспектов»; «каковы преимущества учета гендера с точки зрения оперативной работы?».
- Все три уровня обучения начинаются с занятия, построенного по методике «мозгового штурма», и дискуссии на тему: «Что такое гендер?». Затем обсуждается вопрос: «Почему учет гендерных аспектов важен для системы пограничного контроля?».

- Далее содержание курса зависит от званий слушателей и функциональных потребностей, хотя строится оно вокруг ответа на вопрос: «Каковы способы интеграции гендера в систему пограничного контроля?».

**Базовый** курс нацеливает основное внимание на следующие моменты: определение рисков/угроз, с которыми сталкиваются на границе мужчины и женщины; сходства и различия рисков и угроз для мужчин и женщин; обязанности пограничной полиции в связи с этими обстоятельствами.

**Курс для командиров групп** нацелен на следующие проблемы: распространенные ситуации с гендерной тематикой и предложения/запросы, которые можно направлять старшим командирам в целях содействия решению проблем.

**Курс для старших офицеров** нацелен на следующие вопросы: нормативные документы, инструкции и методы практической работы, которые можно внедрить в целях реализации задач, обозначенных основными заголовками данного справочного пособия: торговля людьми, защита прав человека и обеспечение репрезентативности кадрового состава институтов.

ной лестницы, а также гражданские лица из тех слоев общества, которые могут стать источником новобранцев. Дело в том, что бытующее в обществе представление о рабочей атмосфере в составе пограничных служб может стать мощным фактором результативности отбора новобранцев.

В ходе анализа необходимо обеспечить анонимность собираемых сведений в тех случаях, когда сотрудников просят сообщить деликатную информацию о себе, своих коллегах и руководителях. При наличии такой возможности следует, чтобы анализ проводили внешние эксперты/институты. При этом старшее руководство служб должно выразить открытую поддержку поведению таких исследований.

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

### Нормы и практические методы набора на службу: общие и предназначенные специально для женщин

На пути повышения набора женщин в пограничные службы могут стоять особые препятствия. Если за правоохранительными органами закрепилась дурная слава враждебного отношения, дискриминации и сексуальных домогательств к сотрудникам женского пола, женщины не будут подавать заявлений о приеме на работу. К другим специфическим проблемам службы на границе относятся: вероятность направления на отдаленный, уединенный участок границы, где возможно враждебное окружение и трудные условия службы; ограниченность транспортных средств; а также необходимость находиться в окружении большого количества коллег-мужчин. Во многих странах такие условия считаются неподходящими для женщин.



#### Полезные советы: как повысить набор женщин

- Проверить критерии отбора кандидатов и убедиться, что они отражают навыки и знания, действительно необходимые для выполнения стоящих перед службой задач.
- Обеспечить, чтобы должностные инструкции содержали описание полного набора требуемых навыков, включая и навыки, которые по традиции считаются «женскими»: например, навыки общения с различными членами общества; умение разряжать ситуации, чреватые применением насилия, и выступать посредником в спорах; умение работать в сотрудничестве с другими ведомствами; навыки решения проблем.

- Установить плановую цифру для набора женщин: например, 20% от общего числа сотрудников.
- Пересмотреть материалы вербовочной кампании и убедиться, что они содержат изображения не только мужчин, но и женщин, подчеркивают равное обращение с сотрудниками обоего пола, а также то, что женщинам доступны различные должности и выполнение различных задач.
- Предоставить сотрудникам, ответственным за набор нового персонала, обучение в области методов набора женщин и включить в состав комиссий по приему на службу и опросу кандидатов сотрудников обоего пола (по возможности, из числа всех соответствующих этнических, географических или религиозных групп).
- Обеспечить, чтобы лица, проводящие опрос кандидатов, прошли обучение в области концепции равных возможностей и не задавали вопросов с элементами дискриминации по половому признаку (например: «Планируете ли вы рождение ребенка?»).
- Провести общественную информационную кампанию, которая поощряла бы женщин поступать на службу и устраняла любые возможные отрицательные социальные установки в отношении служб женщин на границе.
- Обдумать возможность новых вариантов набора и организации службы персонала: например, создание чисто женских подразделений или групп в составе мужа и жены или сестры и брата (в обществах, где наличие таких подразделений сделает службу женщин на границе социально более приемлемой).
- Организовать предварительные курсы обучения для кандидатов, что позволит лицам из недостаточно представленных групп приобрести навыки, удовлетворяющие требованиям службы (например, специальные курсы физической подготовки для женщин или уроки вождения).
- Выделить ресурсы для проведения мониторинга и итоговой оценки последствий увеличения количества женщин в составе пограничных служб.

### Удержание женского персонала

Проблема удержания на службе – одна из основных причин предубеждения в отношении набора женщин в органы пограничного контроля. Утверждается, что женщины, в отличие от мужчин, не дорожат своей службой и готовы ее оставить в случае необходимости ухода за детьми и членами семьи. Однако реальная ситуация на рынке труда такова, что работа необходима и мужчинам, и женщинам, и если работодатель обеспечивает стимулы для продолжения службы, а также проводит политику, направленную на учет интересов семей сотрудников, то это приносит выгоду и ему, и сотрудникам. Утечка персонала связана со значительными затрата-

#### Рамка 7

#### Специальные положения Уголовного кодекса РФ по вопросам беременности, материнства и детства

Как указывалось выше, Уголовный кодекс (УК) России предусматривает отсрочку реального отбывания наказания беременным женщинам или женщинам с маленькими детьми, осужденными за мелкие преступления. В иных случаях УК разрешает помещать беременных женщин в тюрьму, а родившимся в тюрьме младенцам оставаться с матерями на следующих условиях:

- Женщины, находящиеся в предварительном заключении и имеющие детей моложе трех лет, могут взять их с собой, причем им положены улучшенные жилищные условия, специализированное медицинское обслуживание, повышенный рацион питания и одежда, больше времени на нахождение за пределами камеры; кроме того их запрещается помещать в карцер.
- В учреждениях системы отбывания наказаний могут быть организованы ясли, в которых могут пребывать дети женщин-заклученных до достижения ими трехлетнего возраста.

- Беременные женщины и женщины с детьми имеют право на дополнительные продовольственные посылки или передачи, а также на специализированное медицинское обслуживание.
- Беременные заключенные или женщины-заклученные, чьи дети находятся в яслях, получают не менее 50% своего заработка, пенсий или иных доходов на свои личные счета.
- Женщины-заклученные, чьи младенцы находятся в тюремных яслях, а также женщины-заклученные, освобожденные от работ по причине беременности или недавних родов, не могут помещаться в качестве наказания в карцеры или камеры тюремного типа<sup>61</sup>.

ми, в том числе с утратой данным институтом опыта, знаний, преемственности, морального состояния коллектива и специальных навыков.

#### Полезные советы: как повысить уровень удержания женщин на службе

- Обеспечить для женщин равную оплату труда, равные льготы, пенсии и другие виды вознаграждения, не связанные с денежным содержанием.
- Обеспечить, чтобы женщины занимали должности, открывающие возможности для повышения по службе, а не назначать их исключительно на начальные должности с низким статусом и низкой оплатой труда.
- Установить конкретные плановые цифры уровня удержания женщин на службе.
- Внедрить программы наставничества и организовать профессиональные объединения женского персонала (см. рамку 10).
- Обеспечить надлежащие удобства и оборудование для женщин, включая отдельные ванные комнаты, раздевалки и форменную одежду.
- Обеспечить, чтобы женщины имели возможность научиться управлять всеми видами транспортных средств, имеющихся в распоряжении пограничных служб, и прошли надлежащее обучение.
- Улучшению условий труда женщин могут способствовать такие правила дислокации персонала, как обязательное назначение на тот или иной пост не менее двух женщин.
- Там, где это позволяет особенности местной культуры, следует рассмотреть возможность организации чисто женских подразделений или рабочих групп, которые могут выполнять специальные функции (например, работу с собаками-одорологами).
- Проводить опросы женщин, увольняющихся со службы, на предмет выяснения причин увольнения.

Существенным фактором привлечения и удержания на службе квалифицированных сотрудников обоего пола, а также повышения результативности их работы является проведение **политики, направленной на учет интересов семей сотрудников**. Такая политика включает следующие меры:

- Гибкий график работы с возможностью частичной занятости и разделения ставок.
- Достаточный по длительности отпуск по уходу за ребенком для женщин и мужчин.
- Обеспечение надлежащей форменной одежды для беременных женщин.
- Перевод беременных сотрудниц на легкую работу, который не влияет на причитающиеся им возможности продвижения по службе, повышение оплаты труда и другие льготы.

- Порядок восстановления на службе женщин, желающих вернуться на работу после рождения ребенка.
- Предоставление мест для ухода за грудными детьми и доступа к учреждениям по дневному уходу за детьми на территории поста или за его пределами.

#### Продвижение женского персонала по службе

Меры, гарантирующие сотрудникам обоего пола равные возможности продвижения по службе в органах пограничного контроля:

- Проверить критерии для продвижения по службе и обеспечить, чтобы они предусматривали полный набор требуемых навыков: например, умение разрешать проблемы, работать с местным населением, предупреждать преступления и направлять пострадавших для получения помощи в социальные службы.
- Обеспечить четкие, прозрачные и объективные критерии оценки объема и качества выполненной работы.
- Провести анализ содержания экзаменов на продвижение по службе на предмет элементов дискриминации на гендерной почве.
- Обеспечить сотрудникам обоего пола равные возможности для получения популярных назначений по службе и доступа к повышению квалификации, необходимому для продвижения по службе.
- Если женщины не подают заявлений на повышение по службе, следует провести опрос, выяснить причину и принять меры для устранения выявленных препятствий.

#### 4.4. Усиление контроля со стороны гражданского общества

Преимущества сотрудничества с ОГО, включая женские организации, обсуждаются в разделе 3.4 и в связи с проблемами борьбы с торговлей людьми в разделе 4.1.

Усиление **контроля со стороны гражданского общества** над деятельностью органов пограничного контроля может стать важным компонентом процесса реформ, который обеспечивает подотчетность пограничных служб и доверие к ним со стороны общества. К механизмам контроля, которые могут обеспечить возможность участия гражданского общества, относятся независимые комиссии по проверке деятельности пограничных служб, комиссии по правам человека и омбудсмены. Подготовка независимых докладов международным органам по правам человека может поднять на международных форумах вопрос о соблюдении прав человека на границах и послужить началом диалога между правительствами и ОГО по этим проблемам. Равное представительство

#### Рамка 10

#### Европейская сеть женщин в полиции<sup>34</sup>

Европейская сеть женщин в полиции (ЕСП) – региональная ассоциация женщин, состоящих на службе в правоохранительных органах. Работая в рамках партнерства с коллегами из правоохранительных органов стран-членов сети, ЕСП стремится содействовать позитивным переменам с точки зрения систематического учета гендерной концепции и управления многообразием, а также оптимизации положения женщин.

##### Основные цели ЕСП:

- Повышение осведомленности и понимания проблем, оказывающих влияние на положение женщин-сотрудниц правоохранительных органов в Европе.
- Содействие проведению дискуссий о проблемах, касающихся сотрудников полиции обоего пола, и участие в организации таких дискуссий.

- Стимулирование мер по достижению равного представительства обоих полов на всех уровнях полицейских служб и внесение собственного вклада в решение этой задачи.
- Обмен информацией о примерах передового опыта правоохранительных органов, а также о текущих проблемах, новых подходах, инициативах и методах оценки.
- Деятельность в качестве европейского экспертного центра по стимулированию и синхронизации сотрудничества между различными полицейскими организациями и соответствующими сетями по вопросам систематического учета гендера, управления многообразием и равенства.

## Рамка 11

Контроль со стороны гражданского общества: граница между Мексикой и США<sup>35</sup>

Организация «Border Action Network», совместно с общинными организациями приграничных штатов США, подготовила «Рекомендации по разработке альтернативных нормативных документов и практических методов по охране порядка на границах». Рекомендации касаются вопросов подотчетности и контроля и направлены на следующие компоненты: оперативная деятельность пограничного контроля, техника и инфраструктура, порты таможенной обработки, огораживание границы, размытие ресурсов правоохранительных органов, милитаризация границы, безопасность общин, а также задержание и депортация.

В июне 2006 года организация «Border Action Network» представила независимый отчет Комитету по правам человека, в котором документально зафиксировала факты нарушения прав человека и гражданских прав на границе между Мексикой и США. Кроме того, она делала презентации Межамериканской комиссии по правам человека.

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

мужчин и женщин в структурах контроля, участие женских организаций и включение гендерных проблем, таких, как торговля людьми и насилие на гендерной почве, способствуют усилению контроля над пограничными службами.

### Полезные советы: усиление контроля со стороны гражданского общества с учетом гендерной специфики

- Обеспечить, чтобы ОГО имели возможность посетить ряд участков границы для ознакомления с условиями их деятельности, обстановкой и задачами.
- Предоставить ОГО, включая женские организации, обучение в области методов работы служб пограничного контроля.
- Осуществлять вместе с ОГО сбор данных по случаям насилия на гендерной почве и проводить гендерный анализ деятельности пограничной стражи, таможни и иммиграционной службы.
- Совместно с ОГО распространять информацию о существовании процедур подачи и рассмотрения жалоб и обеспечивать доступ к таким процедурам.

цы местных вооруженных групп. Во многих случаях системы пограничного контроля приходится восстанавливать с нуля. В число непосредственных первоочередных задач реформы пограничного контроля могут входить демилитаризация и разминирование границ, предупреждение нелегальной торговли оружием, а также обеспечение защиты беженцев и перемещенных лиц<sup>36</sup>.

В военное время незаконное перемещение через неохраняемые границы является обычной практикой. Вместе с тем, комбатантам-мужчинам (к которым обычно относят людей с оружием), независимо от их статуса в принимающей стране, как правило, разрешают вернуться в страну происхождения в рамках программы разоружения, демобилизации и реинтеграции. И напротив, комбатантов-женщин нередко исключают из таких программ, в связи с чем они особенно нуждаются в защите своих прав человека со стороны органов пограничного контроля. Им также необходима выдача надлежащих иммиграционных документов и помощь местных женских групп, предоставляемая в сотрудничестве с властями.

Для милитаризованных, постконфликтных стран нередко характерен повышенный уровень распространения проституции и торговли людьми. Вместе с тем, для них обычно характерна и повышенная изменчивость гендерных ролей – отчасти из-за увеличения числа возглавляемых женщинами домохозяйств и бывших комбатантов-женщин в ситуации непрерывных реформ, которые открывают возможность изменений в законодательстве, политике и структуре персонала.

*Ниже приводится перечень некоторых проблем, стоящих на пути интеграции гендера в реформу пограничного контроля в постконфликтный период:*

- После конфликта границы нередко длительное время остаются районами территориальных споров и вероятных действий противника, в связи с чем они могут считаться «слишком опасным» местом работы для женщин.
- Безопасность границ не обеспечена в полной мере в виду присутствия значительных масс перемещенных лиц и сопутствующих им мошенников, бандитов и торговцев людьми.
- В случаях, когда надлежащий контроль отсутствует, преступники чувствуют свою безнаказанность, широкое распространение получает насилие на гендерной почве в отношении женщин и девушек.
- Основное внимание нередко уделяется общей реформе правоохранительных органов, а реформирование специализированных полицейских сил, в том числе пограничных служб, откладывается.
- Первоначальные мероприятия служб по набору персонала, направленные на вербовку женщин, часто теряют темп после того, как жизнь возвращается «в нормальное русло» и (или) ослабевает давление международного сообщества по поводу обеспечения равного представительства женщин.

## 5 Интеграция гендера в систему пограничного контроля в конкретных условиях

### 5.1. Постконфликтные страны

В период вооруженного конфликта или межгосударственных споров границы могут превратиться в значительной степени милитаризованные, оспариваемые зоны, для которых характерны насилие, нарушения прав человека и перемещение больших масс населения. До начала конфликта силы полиции и пограничная стража могли в основном состоять из плохо обученных призывников или вооруженных до зубов полувоенных формирований, главной задачей которых была оборона, а не охрана и безопасность населения. В постконфликтной ситуации институты сектора безопасности, включая пограничные службы, скорее всего, себя дискредитировали и находятся в разброде. Сотрудники сектора безопасности, опасаясь возмездия, нередко оставляют свои посты и скрываются в эмиграции под видом беженцев или вступают в ряды вооруженного ополчения. Как правило, сотрудниками пограничных служб были исключительно мужчины.

Реформирование пограничного контроля в постконфликтный период может оказаться чрезвычайно деликатным процессом из-за пограничных споров и контролирующихся грани-

## Рамка 12 Набор женщин в пограничную полицию Косово

Сразу же по завершении войны в Косово были предприняты значительные усилия по набору женщин на учебу по новой программе начального обучения полицейских сил. Как и в любой другой постконфликтной ситуации, многие из бывших сотрудников полиции исчезли или погибли; другие были замешаны в действиях, связанных с дискриминацией и правонарушениями.

Стояла задача как можно скорее обеспечить патрулирование улиц силами местной полиции. Подававшие заявления на службу в полицию в обязательном порядке проходили проверку анкетных данных, однако такая проверка нередко была затруднена в связи с тем, что записи об их трудовой деятельности и документы, удостоверяющие личность, были уничтожены или утрачены. Вначале предоставлялся лишь базовый курс обучения – шесть недель классных занятий плюс практика полицейского патрулирования совместно с преподавателями по полевой подготовке из числа сотрудников гражданской полиции ООН.

В полицию поступило значительное число демобилизовавшихся бойцов Армии освобождения Косово – в основном, мужчин, но также и некоторое количество женщин из числа гражданского населения. В первые годы женщины составляли до 33% выпускников курсов. Позже их доля в составе полиции снизилась: эта служба подходила не всем; многие женщины оставили службу, выйдя замуж; а другие нашли более выгодную работу. На сегодня доля женщин в полиции Косово составляет почти 14%.

Служба пограничной полиции Косово была сформирована позднее. Вопрос о государственных и территориальных границах в таких конфликтах (особенно на Балканах, в условиях неопределенного статуса

Косово) весьма чувствителен с политической точки зрения. Вначале обучением занимались сотрудники гражданской полиции ООН, выполнявшие функции службы пограничного контроля. В 2006 году Европейское агентство реконструкции выделило финансирование на годичный проект по организации Учебного центра пограничной полиции Косово (УЦППК), реализация которого была поручена Международному центру по развитию миграционной политики (МЦРМП). Проект включал разработку постоянно действующих инструкций для учебного центра, отбор восьми преподавателей и проведение специализированного учебного курса «научи учителя». Основной целью проекта была разработка трех специализированных курсов для рядового состава, командиров групп и старших офицеров.

Несмотря на объявленные командованием обязательства включить женщин в состав УЦППК и серьезные усилия, предпринятые в этом направлении со стороны МЦРМП, ни одной женщины в УЦППК так и не появилось. Однако женщины составляют 26% среди офицеров по полевой подготовке, действующих непосредственно на границе; ожидается, что в будущем они будут заниматься обучением на рабочем месте. Попытки убедить их перейти на службу в УЦППК окончились неудачей. При этом назывались три причины отказа: а) удовлетворенность текущим местом работы, б) несогласие семьи с тем, чтобы женщина работала так далеко от дома, и в) женщина выходит замуж, и муж настаивает, чтобы она по-прежнему работала недалеко от дома.

В январе 2007 года в пограничной полиции служило 76 женщин (из 1 009 сотрудников); в их числе была женщина-генерал, стоящая во главе этой службы.

### Возможности/Полезные советы

- Реформа сектора безопасности, предусмотренная мирными соглашениями или миссиями по поддержанию мира, а также внимание со стороны международного сообщества, могут содействовать выделению ресурсов на реформирование системы пограничного контроля. Особое желание поддержать меры по интеграции гендера в реформу пограничных служб и содействовать повышению доли женщин в их рядах могут проявить международные субъекты.
- Консультанты по вопросам гендера, работающие в составе международных организаций и государственных институтов, могут оказать поддержку инициативам по обеспечению систематического учета гендерной концепции в системе пограничного контроля.
- Воссоздание систем пограничного контроля с нуля дает возможность установить плановые цифры по набору женского персонала и внедрить учет гендерной специфики в процесс разработки нормативных документов, регламентирующих процедур, в программы оперативной деятельности и учебные программы (см. рамку 12).
- Смена гендерных ролей и социальных структур может способствовать набору женского персонала; в ходе конфликта женщины могли выйти на руководящие роли и приобрести организаторские навыки.

## 5.2. Переходные страны

В данном контексте понятие «переход» обычно означает движение от одного типа политической/экономической системы к другому – как правило, от авторитарной и централизованной системы к более демократической, свободной рыночной экономике. Страны Центральной и Восточной Европы совершают переход от социалистической к неолиберальной капиталистической системе – как и страны Центральной Азии (см. рамку 13). В этих странах полиция исторически была

тесно связана с политическими лидерами и государственными институтами и выполняла, главным образом, политические функции. Это означало жесткий пограничный контроль, репрессивную тактику в отношении собственных граждан и нацеленность на защиту от внешнего влияния. Внешняя торговля и передвижение людей были строжайшим образом ограничены. В таких странах, как Венгрия, функции по охране государственной границы и контролю передвижений через границу возлагались на армию. Иногда некоторые участки границ перекрывались минными полями, ограждениями и проволочными заграждениями по которым проходил электрический ток<sup>37</sup>. Существовали обширные «запретные зоны», вход в которые разрешался лишь в сопровождении полиции или при наличии специальных пропусков.

Во многих случаях переход к демократии и либеральной рыночной экономике принес женщинам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии серьезные потери рабочих мест, увеличение числа низкооплачиваемых рабочих мест как в официальном, так и в неофициальном секторе экономики, а также значительное снижение уровня социальной защиты. Доступ к медицинскому обслуживанию ухудшился, уровень бедности заметно повысился при одновременном возвращении традиционной роли женщин как основного опекуна и опоры семьи.

*Ниже перечислены некоторые проблемы, стоящие на пути интеграции гендера в реформу системы пограничного контроля в переходных странах:*

- Крупные, отоблагодариленные приграничные режимы, опасающиеся потери власти и контроля.
- Некачественно проведенное разминирование приграничных районов препятствует выполнению семейных и общинных обязанностей как мужчинами, так и женщинами.
- Переоценка пропускной способности новых пограничных служб иммиграции и таможни с негативными последствиями для мигрантов.

- Требования об уступках и участии в незаконной деятельности, предъявляемые организованной преступностью персоналу пограничных служб.
- Переходные страны нередко становятся источниками торговли людьми.
- Отношение к сотрудницам пограничных служб как к «аутсайдерам».



**Возможности/Полезные советы**

- Инициативы по реформированию служб пограничного контроля, предпринимаемые в связи с задачей вступления в НАТО или ЕС, могут стать исходной точкой для интеграции гендерных аспектов и повышения представительства женщин.
- Внедрение новых служб (например, бригад служебных собак-одорологов, требующих новых подходов и обучения, можно поручить чисто женским или смешанным подразделениям.
- В некоторых переходных странах частью наследия советской системы является более сбалансированный гендерный состав сотрудников институтов сектора безопасности, на основе чего можно повысить и набор женщин в службы пограничного контроля.

**5.3. Развивающиеся страны**

*«На границе [между Нигерией и Бенином] всегда царит атмосфера хаоса, вражды, неприязни, создающая острое ощущение незащищенности»<sup>40</sup>.*

Окечкуву Ибеану

В развивающихся странах важнейшей проблемой является нехватка ресурсов для реформирования пограничных служб. В результате недостаточного финансирования пограничные службы испытывают нехватку персонала, оборудования, недостаточность профессиональной подготовки. Все это создает ситуацию, при которой сотрудники компенсируют низкую зарплату и отсутствие других форм поощрения тем, что погружаются в коррупцию и незаконно вымогают плату за безопасный пропуск людей и товаров. Слабо охраняемые, с невысоким уровнем контроля границы способствуют сговору между пограничными властями, преступниками и другими незаконными формированиями. Во многих случаях преступники оснащены по последнему слову техники и обладают хорошо проверенными, гибкими вариантами переборки товаров, а

также финансовыми ресурсами, достаточными для подкупа пограничной стражи.

Недостаточное развитие транспортной инфраструктуры может стать причиной длинных очередей на сухопутных границах, которые являются основными транспортными маршрутами, особенно для торговцев. Вымогательства и долгое стояние в очередях вызывают страх перед возможными кражами и угрозой безопасности товаров и людей. Особенно уязвимы шоферы-дальнобойщики, имеющие при себе крупные суммы наличными, предназначенные для уплаты штрафов и незаконных «налогов». Безработица, главный бич развивающихся стран со слабой экономикой, гонит массы людей через границу в поисках образования, занятости и лучшей доли в других краях.

В ходе обследования, проведенного фондом CLEEN в 2007 году в Западной Африке, женщины-респонденты из всех трех стран (Бенина, Ганы и Нигерии) неизменно указывали, что они пострадали от рук правоохранителей намного больше, чем мужчины. 38% всех респондентов – самую крупную группу во всей выборке – составляли женщины-коммерсанты и рыночные продавцы, что еще раз свидетельствует о возросшей мобильности женщин и их роли в местной экономике<sup>41</sup>.

В большинстве случаев соответствующие статистические данные отсутствуют, однако считается, что доля женщин в рядах пограничных служб развивающихся стран либо чрезвычайно мала, либо равна нулю.

*Ниже перечислены некоторые проблемы, стоящие на пути интеграции гендера в реформу системы пограничного контроля в развивающихся странах:*

- Отсутствие ресурсов и контроля со стороны государства может способствовать высокому уровню коррупции, неудовлетворительным мерам предупреждения нарушений прав человека и безнаказанности сотрудников пограничного контроля за такие нарушения.
- При наборе на службу предпочтение может отдаваться большому количеству безработных мужчин, что практически перекрывает дорогу женщинам.
- Беззаконие, насилие и преступность на границе или в приграничных районах могут стать причиной отказа женщин работать в пограничных службах.
- Нищета и необходимость заботиться о выживании семьи могут поставить крест на любых попытках женщин получить требуемый уровень образования.
- Отсутствие законодательства о гендерном равенстве.

**Рамка 13**

**Реформа служб пограничного контроля в Центральной Азии**

Когда республики Центральной Азии обрели независимость, «... значение границ, вдруг сделавшихся международными, стремительно увеличилось. Многолетние промышленные и транспортные связи нарушились. Контроль над территорией стал означать контроль над ресурсами и укрепление стратегических позиций. Этническое население, издавна поддерживавшее тесные контакты с друзьями и родственниками, живущими рядом, по другую сторону границы, теперь столкнулось с изоляцией, причем нередко – с необходимостью получать визы, а также с другими трудностями»<sup>38</sup>.

Перед пятью бывшими советскими республиками Центральной Азии возникла необходимость создания собственного потенциала пограничного контроля, особенно на границах с Афганистаном, Китаем и Ираном. Задача повышения уровня торговли и транзитных перевозок в регионе, а также необходимость борьбы с трансграничной преступностью (подпольной иммиграцией, отмыванием денег, незаконной торговлей наркотиками, контрабандой оружия и терроризмом) требовала международной помощи и сотрудничества.

ЕС играет важную роль источника финансовой помощи, участвуя в проекте «Borders with a Human Face» (Границы с человеческим лицом)<sup>39</sup>. Основные задачи проекта состоят в обеспечении стабильности и безопасности в регионе, искоренении бедности и развитии более тесного регионального сотрудничества с ЕС. Одним из основных политических мотивов этого проекта является проблема огромного потока наркотиков, поставляемых через регион. ЕС внедряет методы комплексного пограничного контроля, задача которого – повысить объемы законной торговли и транзита с одновременным повышением безопасности с помощью системы «одного окна» для проверки транспортных средств и документации. Вместо советского статичного стиля охраны границы военными подразделениями с определенными интервалами сотрудники пограничных служб учатся действовать как межведомственные, мобильные, профессиональные силы, оснащенные необходимыми средствами связи и умением пользоваться разведывательной информацией.

**Возможности/Полезные советы**

- Проекты развития, нацеленные на приграничные общины или службы пограничного контроля, могут стать исходными точками для усиления систематического учета гендерной концепции и набора женщин на службу.
- В качестве причины, делающей необходимым повышение уровня набора и удержания женского персонала, можно указать увеличение количества женщин, пересекающих границу с целью миграции или торговли, а также рост числа девушек и женщин, переправляемых торговцами людьми.

**5.4. Развитые страны**

В последние годы службы пограничного контроля развитых стран стремятся повысить репрезентативность своего кадрового состава в плане отражения состава общества, которому они служат, и расширения возможностей по обслуживанию лиц, пересекающих границы. В свете обвинений в расовом профайлинге, пока остается нерешенной проблема надлежащего баланса между необходимостью эффективного отслеживания и выявления потенциальных членов экстремистских/террористических/криминальных группировок и обеспечением уважения гражданских свобод и прав человека.

Вспыхивающие во многих развитых странах скандалы, связанные с коррупцией, чрезмерным применением силы и сексуальными домогательствами, дорого обходятся государству в финансовом отношении и подрывают репутацию правоохранительных органов. Например, допущенная в Канаде ошибка при рассмотрении дела предполагаемого террориста (и последующая депортация этого человека из США в Сирию, где его подвергли пыткам), серьезно подорвала репутацию федеральной полиции и вызвала обеспокоенность всего общества по поводу обеспечения пограничными службами и другими правоохранительными органами безопасности личности, а также по поводу применяемых ими методов совместного использования информации<sup>42</sup>.

Глобализация способствует росту многообразия потоков населения, следующего через границы, а также росту привлекательности миграции (как легальной, так и нелегальной) для бедных граждан. Все больше женщин мигрируют в развитые страны в поисках заработка для содержания семьи. Миграционная политика и ее соблюдение пограничными службами остается трудной и нередко спорной проблемой. Серьезную

озабоченность вызывают также вопросы, связанные с законностью задержаний, правами беженцев, лиц, добывающихся политическим убежищем, и мигрантов, а также контроля над перемещением через границу наркотиков, оружия и людей (см. рамку 14).

*Ниже перечислены некоторые проблемы, стоящие на пути интеграции гендера в реформу системы пограничного контроля в развитых странах:*

- Структуры власти, ценности и подходы к реформированию сектора безопасности, которые ставят задачу милитаризации выше обеспечения безопасности человека.
- Озабоченность политиков борьбой с терроризмом и боязнь миграции способствует нарушению прав человека на границах (особенно, что касается практики расового профайлинга и прав рабочих-мигрантов).
- Конкурирующие требования служб пограничного контроля о приобретении передовой техники и оборудования для проведения наблюдений и расследований отвлекают ресурсы от проектов по интеграции гендера.
- Отрицательное отношение к мерам позитивной дискриминации/квотирования в государствах, которые считают, что проблемы гендерного равенства у них решены или не относятся к компетенции правительства.

**Возможности/Полезные советы**

- Следует сосредоточить внимание на личностных ценностях и навыках, которые ориентированы на служение обществу и традиционно считаются присущими женщинам.
- Давление общественности, выступающей за обеспечение гендерного, расового и этнического многообразия состава правоохранительных органов, создает импульс, позволяющий приступить к решению гендерных проблем.
- Существование правовых структур, обеспечивающих равные права занятости для мужчин и женщин, может способствовать полному и равному представительству обоих полов в составе пограничных служб.
- Следует разработать и применять программу обучения в области «понимания особенностей других культур» в рамках стандартной программы обучения персонала пограничных служб, что позволит обеспечить соблюдение прав человека как мужчин, так и женщин.

**Рамка 14****Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА)**

Основной целью соглашения о свободной торговле (НАФТА), заключенного между Канадой, Мексикой и США, является содействие перемещению товаров, капитала и услуг, но не людей. Ежедневный объем торговли между Канадой и США составляет 1,2 млрд. долларов США, тогда как между США и Мексикой – лишь 7,3 млн. долларов. Процессы реформирования пограничного контроля на обеих границах различались разительно.

В своих отношениях с Мексикой США уделяют основное внимание проблемам незаконного оборота наркотиков, оружия и нелегальной миграции. Для американо-мексиканской границы характерны пограничные ограждения, значительное увеличение числа сотрудников пограничной стражи и милитаризованная обстановка.

С Канадой же США договорились о применении схемы «умной границы». Он включает предварительно согласованный порядок пропуска коммерческого транспорта (FAST) и процедуру предварительной проверки лиц, намеревающихся пересечь границу (NEXUS), что обеспечило

гармоничную и стройную систему пропуска коммерческого транспорта. Движение пассажиров через границу ускорили такие меры, как создание межведомственных рабочих и целевых групп, совместное размещение объектов таможенной и иммиграционной служб, координация оформления документов и внедрение проектов изометрической идентификации личности (сканирование сетчатки глаза и отпечатков пальцев). В США остается такая проблема, как частично совпадающая юрисдикция множества конкурирующих ведомств, тогда как Канада в 2002 году учредила новое Министерство общественной безопасности, которому подчиняются таможенные и пограничные службы.

Пограничный контроль на границе между Канадой и США, самой длинной в мире сухопутной границе между двумя странами (8 850 км), имеющей 132 официальных пункта перехода, действует относительно безупречно, тогда как на границе между США и Мексикой, насчитывающей всего 25 пунктов перехода, по-прежнему царит атмосфера страха перед возможными преступлениями и насилием.

## 6 Основные рекомендации

### Международное сообщество

1. Добиваться включения женщин, экспертов по гендерным вопросам и представителей женских организаций в процессы анализа, планирования, реализации реформы пограничного контроля, мониторинга ее осуществления и итоговой оценки результатов.
2. Содействовать систематическому учету гендерной концепции во всех процессах реформирования пограничных служб, а также повышению уровня набора, удержания женщин на службе и продвижения их по карьерной лестнице.
3. Организовать программы повышения компетентности женских и других организаций гражданского общества, которые позволили бы им осуществлять эффективный мониторинг деятельности пограничной стражи, таможни и иммиграционной службы.

### Правительство

4. Проверить и пересмотреть нормативные документы, инструкции и регламентированные процедуры на предмет учета ими гендерных аспектов для обеспечения политики, направленной на повышение качества работы служб.
5. Создать и внедрить комплексные кодексы поведения, прямо предусматривающие меры борьбы с сексуальными домогательствами и насилием на гендерной почве.
6. Обеспечить проведение реформ и деятельность пограничных служб с использованием методов соучастия общественности:
  - a. Активно привлекать экспертов по гендерным вопросам, женские организации, другие организации гражданского общества, а также широкую общественность.
  - b. Проводить консультации с женщинами по вопросам деятельности пограничных служб и других служб безопасности.
  - c. Проводить мероприятия по повышению осведомленности общественности о режиме пограничного контроля и о правах человека.
7. Разработать институциональные механизмы для интеграции гендерных аспектов, включая:
  - a. Систему контактных пунктов по гендерным вопросам для мониторинга реализации политики гендерного равенства и оказания ей поддержки.
  - b. Форум по гендерным вопросам для представителей всех подразделений службы, который должен содействовать выполнению нормативных документов, обеспечить выделение надлежащих средств бюджета и служить инструментом для выражения женщинами своих взглядов.
8. Внедрить гендерное обучение персонала пограничных служб и обеспечить оценку его результатов:
  - a. Включить обучение в более широкие стратегии систематического учета гендерной концепции.
  - b. Уделить повышенное внимание изучению международного и внутреннего законодательства по правам человека, особенно касающегося насилия на гендерной почве и торговли людьми.
  - c. Включить в циклы обучения и руководства проектами процедуры итоговой оценки и обратной связи, в том числе показатели учета гендерной специфики; по итогам обучения следует проводить анализ имеющихся пробелов, проверки, опросы клиентов, и т.д. с целью сбора откликов и внесения исправлений или усовершенствований.
9. Повысить уровень набора, удержания и продвижения женского персонала по службе:
  - a. Установить стратегические плановые цифры набора и удержания женщин на службе.
  - b. Развернуть специальные вербовочные кампании.
  - c. Обеспечить программы наставничества и поддержки для женщин-новобранцев.
  - d. Создать профессиональные объединения женского персонала.
  - e. Рассмотреть возможности новых вариантов несения службы – например, путем создания чисто женских подразделений.
  - f. Назначать квалифицированных сотрудниц-женщин на руководящие посты.
10. Разработать и внедрить специальные проекты по борьбе с торговлей людьми, в том числе:
  - a. Механизмы регионального сотрудничества.
  - b. Участие в деятельности механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.
  - c. Систематический сбор данных.
  - d. Межминистерскую рабочую группу, в задачу которой входит систематическое распространение важной последней информации о предпринимаемых правительством инициативах по предупреждению торговли людьми.
  - e. Обеспечить равное представительство обоих полов в составе всех учрежденных структур, куда обязательно должны входить и лица, имеющие опыт и квалификацию в области учета гендерных проблем.



# 7

## Дополнительные ресурсы

### Полезные веб-сайты

Международная амнистия - [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

CLEEN Foundation (Фонд «CLEEN») - [www.cleen.org](http://www.cleen.org)

Coalition Against Trafficking in Women (Коалиция против торговли женщинами) - [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)

Хьюман Райтс Вотч - [www.hrw.org/ru](http://www.hrw.org/ru)

No Border Network (Европейская антирасистская сеть «Нет границам!») - [www.noborder.org](http://www.noborder.org)

ЮНИФЕМ - [www.unifem.org](http://www.unifem.org)

### Практические руководства и пособия

**Regional Best Practice Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-trafficking Response.** International Centre for Migration Policy Development, 2005. URL: <http://www.stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=160>.

**Resource Book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking.** International Organization for Migration, 2006. URL: [http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/resource\\_book.pdf](http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/resource_book.pdf).

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

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

**Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards.** 5.40: Cross-Border Population Movements. United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre, 2006. URL: <http://www.unddr.org/iddrs/05/40.php>.

**Toolkit to Combat Trafficking in Persons.** United Nations Office on Drugs and Crime, 2006. URL: [http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf).

Zimmerman C. and Watts C. **WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women.** Geneva, World Health Organization, 2003. URL: <http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf>.

### Статьи и доклады

**Good practices in responses to trafficking in human beings: Cooperation between civil society and law enforcement in Europe.** Copenhagen, Danish Red Cross, 2005. URL: [http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference\\_rc/1088\\_drk\\_human\\_manual\\_web%20%282%29.pdf](http://drk2.inforce.dk/graphics/English/Trafficking/reference_rc/1088_drk_human_manual_web%20%282%29.pdf).

D’Cunha J. **Mainstreaming Gender and Rights into the Police and Criminal Justice Systems: UNIFEM Interventions.** UNIFEM, 2002.

Caparini M. and Marenin O. **Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World.** Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006.

**Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa.** UNICEF, 2003. URL: <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/trafficking-gb2ed-2005.pdf>.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, p. 151. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.
- 2 Hills A. Towards a Rationality of Democratic Border Management. – In: Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 33.
- 3 OECD DAC Handbook. Указ. соч., p. 151.
- 4 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.
- 5 Глобальный альянс против принудительного труда. Женева, Международное бюро труда 2005. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_088486.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_088486.pdf).
- 6 Glenn J.C. and Gordon T.J. State of the Future. Washington, DC, World Federation of United Nations Associations, September 2007.
- 7 Anti-Trafficking Training for Frontline Law Enforcement Officers. Vienna, International Centre for Migration Policy and Development, 2003, p. 30.
- 8 Borderline Slavery: Child Trafficking. Human Rights Watch, 2003, p. 13.
- 9 International Crisis Group. Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential. Asia Report No. 33, April 2002, p. 4.
- 10 Tajikistan: Gender Profile. 30 December 2005. URL: <http://www.womenwagingpeace.net>.
- 11 Israel and the Occupied Territories: Conflict, Occupation and Patriarchy, Women Carry the Burden. Amnesty International, 31 March 2005.
- 12 Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women. United Nations ECOSOC, 26 January 1998.
- 13 Falcon S. The Colour of Violence. South End Press, 2006, p. 120.
- 14 Hundreds of Kosovo-Albanian Girls and Women Raped by Serb Border Guards. – In: The Times, 7 April 1999.
- 15 Pittaway E. and Bartolomei L. Issues for Burma Refugees in Thailand and along the Thai Burma border. University of New South Wales Centre for Refugee Research and ANCORW, 2002, p. 4.
- 16 Asian Human Rights Commission, March 2007. URL: <http://www.ahrchk.net>.
- 17 Okechukwu I. Beyond Declarations: Law Enforcement Officials and ECOWAS Protocols on Free Movement of Persons and Goods in West Africa. Lagos, CLEEN Foundation, 2007.
- 18 Там же, п. 6.
- 19 Личная переписка с Дж. Беллом, руководителем Департамента сотрудничества в области безопасности Присутствия ОБСЕ в Албании, май 2007 г.
- 20 CBP Border Patrol Encourages Women, Minorities to Join. International Association of Women Police, 20 June 2007.
- 21 Horne P. Policewomen: The First Century and the New Era. – In: The Police Chief, 2006, p. 1.
- 22 Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. National Center for Women and Policing, 2001, p. 22. URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.
- 23 UNDP Tajikistan. URL: <http://www.adb.org>.
- 24 Региональные инициативы по борьбе с торговлей людьми предусматривают следующие меры: Европейское агентство по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (FRONTEX) получило от ЕС задание по систематическому включению мер борьбы против торговли людьми во все аспекты своей деятельности. Агентство должно оказывать государствам-членам помощь в обучении сотрудников национальной пограничной стражи, включая внедрение общих стандартов обучения. План действий ЭКОВАС по борьбе с торговлей людьми включает обучение персонала правоохранительных органов вместе с представителями НПО и специализированных подразделений, уполномоченных вести борьбу с торговлей людьми. Полиция 10 стран Южной Америки сотрудничает в рамках региональной инициативы, предложенной правозащитной организацией из Перу, которая включает распространение информации о торговле людьми через Интернет. Центр Юго-восточной европейской инициативы по сотрудничеству (SECI) ведет борьбу с преступностью в этом регионе, в том числе с торговлей людьми. Центр SECI рекомендует, чтобы государства-члены учреждали национальные комиссии по борьбе с торговлей людьми и принимали соответствующие законы. Кроме того, центр работает в рамках Пакта о стабильности по вопросам борьбы с организованной преступностью над устранением несогласованности в законодательной базе государств-членов, а также над обеспечением судебного преследования сетей преступных организаций. В регионе Большого Меконга (Бирма, Камбоджа, Китай, Лаос, Таиланд и Вьетнам) действует межправительственная инициатива против торговли людьми, в рамках которой партнеры из многих секторов и различных уровней общества (от отдельных лиц до международных организаций) работают над методами реагирования на торговлю людьми с упором на оказание помощи жертвам с соблюдением прав человека. Заключенное между всеми шестью странами соглашение 2004 года о борьбе с торговлей людьми позволило проводить эффективные операции по спасению вьетнамских женщин и девушек, которых готовили к торговле сексом в Китае. Органы полиции по обе стороны вьетнамско-китайской границы сотрудничают друг с другом, организуя совместное обучение персонала, обмен информацией и проведение совместных операций.
- 25 Излагается по: Zimmerman C. and Watts C. WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women. Geneva, World Health Organization, 2003. URL: <http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf>.
- 26 Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне. Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2004.
- 27 Излагается по: БДИПЧ ОБСЕ, там же.
- 28 Проведенное в 2006 году исследование ЮНОДК выявило, что из 55 обследованных стран Европы, СНГ и Северной Америки, 70% не вели раздельный учет жертв торговли людьми по возрасту или полу жертвы; 40% не делали различий между взрослыми жертвами и детьми; и, хотя большинство стран регистрировало данные о торговле людьми с целью сексуальной эксплуатации, лишь в 49% стран существовала отчетность по трудовой эксплуатации. См. Conference of State Parties to Convention Against Trans-national Crime and its Protocols. Vienna, 9-12 October 2006. Proceedings of the GAATW Panel Discussion.
- 29 Программу обучения разработал «International Centre for Migration Policy Development» (Международный центр по развитию политики в области миграции) при финансовой помощи со стороны «European Agency for Reconstruction» (Европейского агентства реконструкции).
- 30 Maiti Nepal website.] URL: <http://www.maitinepal.org>.
- 31 Treasury Board of Canada. <http://www.tbs-sct.gc.ca>.
- 32 Эти учебные материалы были разработаны «International Centre for Migration Policy Development» Международным центром по развитию политики в области миграции по заказу «European Agency for Reconstruction» (Европейского агентства реконструкции).
- 33 Polisar J. and Milgram D. Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies that Work. – In: The Police Chief, October 1998.
- 34 European Network of Police Woman. URL: <http://www.enp.nl>.
- 35 Border Network for Human Rights. URL: <http://www.borderaction.org>.

- 36 OECD DAC Handbook. Указ. соч., pp. 158-159.
- 37 Hegedüs J. Hungary's Experience of Border Management Reform 1989-2007: Lessons Learned in Establishing a Demilitarized Border Management Service in Hungary. – In: Border Management Reform in Transition Democracies. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, March 2007, p. 37.
- 38 International Crisis Group. Указ. соч., p. 3.
- 39 Van Der Meer A.H. New Perspectives for Economic Cooperation in Central Asia. InWEnt Conference, Berlin, May 2006.
- 40 Ibeanu O. Beyond Declarations: Law Enforcement Officials and ECOWAS Protocols on Free Movement of Persons and Goods in West Africa. Lagos, CLEEN Foundation, 2007, p. 27.
- 41 Там же.
- 42 См. <http://www.maherara.ca>.

