

Гендер и реформирование полицейских сил

СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендерные аспекты важно учитывать при реформировании полицейских сил?

Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по реформированию полиции

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформирование сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, юношей и девушек. Интеграция гендерных аспектов также является ключевым фактором для обеспечения эффективности и подотчетности сектора безопасности, для укрепления местной инициативы в процессе РСБ и для обеспечения легитимности последнего.

В данной практической записке предлагается краткое разъяснение преимуществ интеграции гендерных аспектов в реформу полицейских сил, а также информация о ее практической реализации.

Данная практическая записка, как и более обширный документ, на котором она основана, является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Пособие задумано в качестве практического введения в гендерную проблематику для лиц, ответственных за формирование политики и специалистов-практиков, занятых реформированием сектора безопасности и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

Почему гендерные аспекты важно учитывать при реформировании полицейских сил?

Реформирование полицейских сил – это преобразование или изменение полицейской организации в профессиональную и подотчетную полицейскую службу, осуществляющую правоохранительную деятельность с учетом потребностей местных сообществ¹.

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.

Эффективное обеспечение безопасности для мужчин, женщин, девушек и юношей

- Поскольку полиция отвечает за поддержание общественного порядка и защиту населения, она обязана осознавать все различные формы преступлений и угроз безопасности, с которыми сталкиваются мужчины, женщины, девушки и юноши, предупреждать их и реагировать на них.
- Насилие на гендерной почве (НГП), включая бытовое насилие, торговля людьми и сексуальные нападения относятся к наиболее опасным угрозам безопасности человека во всем мире. Для того, чтобы иметь возможность эффективно реагировать на НГП, рассматривать жалобы и расследовать такие преступления, сотрудники полиции должны пройти соответствующее обучение.

Репрезентативная полицейская служба

- Создание полицейской службы, в чьих рядах представлены все группы сообщества, которому она призвана служить – с точки зрения этнической, половой, религиозной, языковой, племенной принадлежности – повышает в глазах общественности веру в нее, доверие к ней и законность статуса такой службы.
- Репрезентативную полицейскую службу отличает более высокая оперативная эффективность за счет того, что в ее распоряжении находится широкий набор умений, опыта, образования и культурных традиций, который максимально повышает ее способность находить локальные решения для локальных проблем².
- Женщины часто привносят в работу полиции определенный набор навыков и сильных сторон – в том числе умение разрядить чреватые насилием ситуации, свести до минимума применение силы, а также использовать свои развитые навыки общения³. В некоторых ситуациях женщины-полицейские необходимы в операциях по оцеплению и обыску женщин, для расширения сети сбора разведывательной информации, а также для оказания помощи жертвам НГП.
- Доля мужчин в полицейских службах всего мира в настоящее время неоправданно высока. Следовательно, необходимо предпринять специальные меры для повышения набора женщин на службу в полицию, удержания их на службе, а также для обеспечения их карьерного роста в полиции.

Свободная от дискриминации и содействующая соблюдению прав человека полицейская служба

- Ликвидация случаев дискриминации и нарушений прав человека, включая НГП, таких, как сексуальные домогательства и изнасилования, совершаемых личным составом полиции в отношении



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

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

Задачи ЖПУ:

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

гражданских лиц и коллег, будет способствовать созданию эффективной и плодотворной рабочей обстановки.

- Дискриминационные установки сотрудников полиции могут служить препятствием для равного доступа к услугам полиции. Во многих странах женщины сообщают об отсутствии сочувствия со стороны полиции и ненадлежащем расследовании случаев насилия на гендерной почве⁴. Профессионализм полиции и доступ к ее услугам можно повысить за счет учета гендерных аспектов в нормативных документах, правилах, а также за счет повышения уровня компетентности полицейских.

Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в реформу полицейских сил необходима не только с целью повышения оперативной эффективности, но и с точки зрения соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, 1979 г.).
- Пекинская декларация и платформа действий (1995 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».

Способы интеграции гендера в реформу полицейских сил

Анализ

- Проведите гендерный анализ или аудит документации, направленный на какой-либо из гендерных аспектов, таких как набор женщин на службу в полицию, распространенность случаев сексуальных домогательств или реагирование на бытовое насилие.

Нормативные документы, правила и инструкции, составляемые с учетом гендерных аспектов

- Разработайте и внедрите конкретные правила/инструкции по расследованию случаев НГП, преследованию виновных и оказанию помощи жертвам.
- Примите кодексы профессионального поведения и нормативные документы, которые учитывают гендерные аспекты и направлены против дискриминации, сексуальных домога-

тельств и насилия со стороны сотрудников полиции, а также механизмы приема жалоб для рассмотрения внешних и внутренних заявлений.

- Проверяйте новобранцев на предмет причастности к НГП, включая случаи бытового насилия.
- Внедрите системы поощрений для полицейских за учет гендерных аспектов в оперативной работе и соблюдение прав человека.
- Проверьте рабочие стандарты, правила и инструкции таких структур, как:
 - Действующие объединения женщин-полицейских и другие объединения сотрудников полиции (для того, чтобы оценить текущее состояние дел и выяснить, какие реформы нужны).
 - Комиссии по связям между полицией и общественностью, организации гражданского общества, включая женские группы и лиц, переживших насилие (для того, чтобы выяснить, какие реформы нужны, и убедиться, что их правила и инструкции соответствуют потребностям местного сообщества).

Женские полицейские участки/подразделения по борьбе с бытовым насилием

- Обдумайте возможность организации женских полицейских участков (ЖПУ) или специальных подразделений по борьбе с НГП, что повысит количество подаваемых жалоб и улучшит показатели реагирования полиции на НГП (см. рамку 1).

Гендерное обучение

- Введите гендерные аспекты в базовую программу обучения всех сотрудников полиции, включая гражданский персонал.

В Либерии ООН и правительство Либерии учредили Программу поддержки обучения женщин-кандидатов для набора в Национальную полицию Либерии (НПЛ). Ускоренная программа обучения рассчитана на то, чтобы поднять образование заинтересованных женщин до уровня выпускников средней школы, что позволит им претендовать на поступление в НПЛ. На церемонии открытия программы Специальный представитель Генерального секретаря ООН Алан Досс выступил с обращением к молодым женщинам Либерии, заявив: «Это дает вам не только возможность повысить уровень своего образования, но, если вы успешно сдадите экзамен, вы сможете вступить в НПЛ и тем самым принесете перемены в жизнь своей страны, особенно в жизнь ее женщин».

- Обеспечьте обязательное и комплексное обучение всех сотрудников полиции по учету гендерных аспектов и недопустимости сексуальных домогательств.
- Организуйте углубленное обучение на курсах повышения квалификации по конкретным темам, связанным с гендерными аспектами, таким как опрос жертв торговли людьми и правила реагирования на случаи бытового насилия, насилия в отношении геев и лесбиянок, жестокое обращение с детьми и сексуальные нападения.

Набор женщин в полицию, удержание их на службе и обеспечение их карьерного роста

- Обдумайте возможность установления стратегических целей по набору и удержанию женщин на службе.
- Обновите регламентирующие документы и правила, чтобы убедиться, что они обеспечивают привлечение полного спектра квалифицированных кандидатов, в том числе из недостаточно представленных групп (см. рамку 2).
- Обновите должностные инструкции, чтобы они точно отражали навыки, необходимые для современного полицейского.
- Пересмотрите нормативные документы по управлению персоналом и модифицируйте их таким образом, чтобы они не допускали дискриминации, учитывали гендерные аспекты и интересы семей сотрудников.
- Учредите объединения женщин-полицейских и программы наставничества.
- Пересмотрите стандарты оценки качества работы и критерии для повышения по службе на предмет устранения дискриминационных положений. Внедрите систему оценки по фактическим результатам работы.
- Обеспечьте равный доступ к обучению для повышения по службе.

Контроль со стороны гражданского общества и сотрудничество с ним

- Обдумайте возможность организации охраны порядка с привлечением местной общины. Это эффективная стратегия обеспечения безопасности в сотрудничестве с местным сообществом, в том числе с такими организациями гражданского общества, как женские группы (например, посредством организации совместного обучения и патрулирования территории).
- Установите системы перенаправления жертв с тем, чтобы полиция могла помочь им обращаться за помощью к общественным службам, включая женские организации.
- Создайте или укрепите механизмы гражданского контроля, такие как общественные комиссии по связям с полицией, в целях повышения общественного доверия и организации официальных каналов связи между полицией и местной общиной.
- Развивайте возможности организаций гражданского общества по эффективному мониторингу действий полиции на предмет нарушения прав человека.

Кроме того, в части 2 вы найдете...

- Образец плана действий по реализации гендерной реформы.
- Образец протокольного соглашения между полицией и группой местной общественности.
- Примеры передового опыта по противодействию НГП.
- Перечни проверочных вопросов для организации охраны порядка с участием общественности и учетом гендерных аспектов.
- Полезные советы по проведению анализа качества рабочей среды.
- Перечень проверочных вопросов по разработке должностной инструкции.
- Стратегии набора, удержания и продвижения по службе женского персонала.
- Перечень проверочных вопросов по нормативным документам в отношении случаев сексуальных домогательств.

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Зачастую постконфликтные страны отличает высокая степень нестабильности при росте некоторых форм насилия. Их полицейские службы могут находиться на грани полного коллапса, или, в виду ее участия в конфликте, легитимность полиции может стоять под вопросом. Часто бывает необходима срочная системная реформа полицейских сил, в том числе для ликвидации высокого уровня НГП, характерного для постконфликтных ситуаций.

Проблемы на пути интеграции гендерных аспектов

- Нередко полиция совершала против местного населения преступления с применением насилия, включая изнасилования и сексуальные нападения, что ведет к повышенному уровню недоверия со стороны общества. В таких ситуациях набор женщин в ряды полиции может быть затруднен, а заявления по поводу НГП обычно подаются неохотно.
- Полицейские институты часто с подозрением относятся к организациям гражданского общества и не выказывают особого желания сотрудничать с ними.
- Национальная полиция часто работает в трудных условиях без специального оснащения и при мизерной зарплате; притом, что от нее все равно требуют исполнения постоянно меняющихся полномочий, что ведет к нежеланию направлять основное внимание на реформу или на учет гендерных аспектов.
- Заинтересованность в реформировании полиции с учетом гендерных аспектов падает по мере роста уровня преступности, когда полиция вынуждена возвращаться к методам репрессий в борьбе с преступностью, что ставит некоторые группы общества в неравноправное положение.
- Национальная полиция - не единственный субъект охраны порядка: реформу сектора безопасности с учетом гендерных аспектов следует распространить и на частные охранные фирмы, военизированные формирования и вооруженные негосударственные структуры.

Возможности учета гендерных аспектов

- На процесс реформ может повлиять международное внимание и финансовая поддержка, которые заставляют придавать

Рамка 3

Сьерра-Леоне: подразделения поддержки семьи

Сьерра-Леоне прошла через длившийся десятилетие конфликт, в котором НГП составляли одну из стратегий военных действий. Женщин и девушек подвергали похищениям, эксплуатации, изнасилованиям, увечьям и пыткам. Проведенное правозащитной организацией «Хьюман райтс вотч» (ХРВ) исследование показало, что в период с 1998 по 2000 год, помимо того, что они стали жертвами военных преступлений, 70% опрошенных женщин сообщили, что подвергались избиениям со стороны своих партнеров-мужчин, а 50% силой принуждались к половым сношениям. Наряду с этими противоправными действиями в стране возникла атмосфера замалчивания НГП. Исследование показало, что 60% опрошенных сотрудниками ХРВ женщин считали, что женщины заслуживают избиения со стороны своих мужей, и с этими представлениями еще предстоит бороться.

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

большее значение потребностям не только мужчин, но и женщин, особенно когда международные силы гражданской полиции выступают в качестве образца для подражания.

- Изменение гендерных ролей и социальных структур дают большему числу женщин пищу для размышлений на предмет выбора службы в полиции в качестве профессии.
- Масштабная реформа полицейских сил дает возможность поставить такие цели, как набор на службу женщин, организация проверки новобранцев на предмет причастности к НПП, а также учет гендерных аспектов в новых нормативных документах и правилах, в программах оперативной работы и в учебных программах.
- Количество женщин, желающих поступить на службу в полицию, может увеличиться – в том числе среди женщин, которые являются главой и кормильцем семьи, а также среди бывших комбатантов.
- Высокий уровень НПП в конфликтных и постконфликтных ситуациях может стать стимулом для организации специализированных подразделений по борьбе с насилием в отношении женщин и детей – как в Афганистане, Либерии и Сьерра-Леоне (см. рамку 3).

? Вопросы по реформированию полиции

Одним из лучших способов определить точки входа в программу, преимущества и недостатки интеграции гендерных аспектов в реформирование полицейских сил является анализ ситуации. Ниже приводятся примерные вопросы по гендерным аспектам, которые следует использовать в процессе анализа реформы полицейских сил, мониторинга и итоговой оценки результатов реформ.

- Приняты ли стандарты оперативной работы, нормативные документы, инструкции или иные механизмы, которые определяют применяемые полицией меры в отношении НПП?
- Приняты ли кодексы профессионального поведения, учитывающие гендерные аспекты, а также комплексные нормативные документы по борьбе с сексуальными домогательствами? Обеспечивается ли их применение? Осуществляется ли мониторинг их применения?

Дополнительная информация

Ресурсы

Handbook for Police Responding to Domestic Violence: Promoting Safer Communities by Integrating Research and Practice. Centre for Children and Families in the Justice System, 2004.

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

Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence Against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Police, 1999.

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

OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007.

Gender Sensitive Police Reform in Post-Conflict Situations – a policy briefing paper. UNIFEM/UNDP, 2007.

Организации

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

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

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

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

- Можно ли считать адекватным гендерное обучение, предоставляемое сотрудникам полиции?
- Созданы ли механизмы рассмотрения внутренних и внешних жалоб, и легко ли ими воспользоваться? Имеется ли омбудсмен, который может принимать жалобы на сексуальные домогательства, дискриминацию или насилие?
- Создан ли какой-либо орган гражданского контроля – например, общественная комиссия по связям с полицией? Занимается ли он мониторингом случаев НПП и дискриминации?
- Каково количество и звания сотрудников полиции обоего пола?
- Приняты ли меры для повышения набора, удержания и повышения по службе женщин-полицейских, а также лиц из числа других недостаточно представленных групп? Нет ли признаков дискриминации в существующем порядке набора на службу в полицию? Получают ли женщины-полицейские равную зарплату и компенсации?
- Имеют ли мужчины и женщины, проживающие в городских и сельских поселениях, доступ к услугам полиции?
- Реализуются ли программы или проекты охраны правопорядка совместно с группами местной общественности?

1 Groenwald H. and Peake G. *Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation.* New York, International Peace Academy, 2004, p. 1.

2 It works...The Operational Benefits of Diversity for the Police Service. United Kingdom Police Home Office, 2005, p. 4. URL: http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/human-resources/Operational_Benefits_Leaflet.pdf.

3 Lonsway K. et al. *Hiring & Retaining More Women: The Advantages to Law Enforcement Agencies.* National Center for Women and Policing, 2003.

4 Not a Minute More: Ending Violence Against Women. New York, UNIFEM, 2003, p. 46.

5 Jubb N. and Izumino W.P. *Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper.* Texas, Latin American Studies Association, 27-29 March 2003. URL: <http://www.nevusp.org/downloads/down085.pdf>.

6 Launching of Special Education Programme for Potential Female Recruits of Liberia National Police. UN Mission in Liberia, 22 January 2007. URL: <http://unmil.org/article.asp?id=1951>.

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

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

ЮНИФЕМ - www.unifem.org

Справочное пособие «Гендер и РСБ»

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».

Каждую из указанных частей справочного пособия и практические записки можно найти по адресам: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org и www.osce.org/odihr.

Настоящую практическую записку подготовила Анна Корнеева (МУНИУЖ ООН) по материалам части 2 (автор – Тара Денэм).