

# Управление границами и гендер

Анджела Макей



Независимый консультант Анджела Макей начала свою карьеру в неправительственном секторе и была директором программ Канадского международного учебного центра по поддержанию мира им. Лестера Б. Пирсона. Она также работала руководителем Отдела тренинга Миссии ОБСЕ в Косово, а затем начальником Бюро по гендерным вопросам Миссии ООН в Косово. Анджела Макей специализируется на темах, связанных с гендерным равенством, проблемой торговли людьми и управлением границами. Ее работа включала исследования и проведение обучения в разных странах мира для миссий ОБСЕ по вопросам сектора безопасности/гендера, Международной организации по миграции, ПРООН, Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ), ЮНЕСКО и Департамента операций по поддержанию мира ООН.

#### **Благодарности**

Автор искренне благодарит экспертов и специалистов-практиков, внесших свой вклад в подготовку настоящего пособия – Вона Чарльтона (Королевская канадская конная полиция), Андреа Де Силва, Оксану Назарчук, Франца Пруча и Ливию Стип-Рековску (Международная организация по миграции); Тамару Даффи-Дженсер (организация Saferworld), Инесу Николаеску (ОБСЕ), Валентина Шуйца и Айшату Тамба (Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ)), Стива Теннанта (Канадское агентство пограничной службы), Дороти Тума (Восточноафриканская платформа для женщин в бизнесе) и Орнеллу Модеран (Датская группа по разминированию).

ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структура «ООН-женщины» тоже выражают признательность многочисленным специалистам, принявшим участие в данном проекте. Среди них – участники обзорного семинара, который состоялся в декабре 2018 года в Женеве, а также другие эксперты, рецензировавшие черновые версии настоящего пособия и предоставившие свои замечания: Ольга Деркач (Государственная пограничная служба Украины), Стефан Стейарт (Бельгийская армия), Брэд Орчард (структура «ООН-женщины») и Меган Бастик, Лоррейн Серрано и Анна-Лена Шлуктер (ДКВС). Мы также благодарим Федора Данильченко и Дженнифер Крофт (БДИПЧ ОБСЕ) за их работу по редактированию настоящего пособия и Марту Гиттони (ДКВС) за координацию подготовки всей серии пособий.

ДКВС благодарит Швейцарское и Шведское агентства по развитию и сотрудничеству и Министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевства за помощь в публикации данной серии пособий.

Опубликовано в Швейцарии Женевским центром по управлению сектором безопасности (ДКВС)

DCAF Geneva

PO Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

Оформление: Элис Лэйк Хэммонд (Alice Lake Hammond, [alichel.co](http://alichel.co))

Фотография на первой странице обложки: сотрудницы пограничной службы Таджикистана во время занятия по оказанию первой помощи (2018). © OSCE/Nazokat Saidova

© ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», 2021

Использование, перевод и распространение данной публикации приветствуются. Убедительно просим при этом указывать ее в качестве источника и цитировать, не изменяя ее содержания.

При цитировании указывать: ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структура «ООН-женщины», Управление границами и гендер (серия пособий «Гендер и безопасность»), Женева, ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-женщины», 2021.

ISBN 978-83-66690-37-0

Данная серия пособий опубликована при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Ее содержание необязательно отражает политику и позицию БДИПЧ ОБСЕ.

## Серия пособий «Гендер и безопасность», подготовленная ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины»

Настоящее пособие является частью подготовленной ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины» серии пособий «Гендер и безопасность», состоящей из девяти пособий и нескольких концептуальных записок.

### Пособия:

1. Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер
2. Полицейская деятельность и гендер
3. Оборонная сфера и гендер
4. Органы правосудия и гендер
5. Места лишения свободы и гендер
6. Управление границами и гендер
7. Парламентский надзор за сектором безопасности и гендер
14. Разведывательные службы и гендер
15. Интеграция гендерных аспектов в разработку и контроль за реализацией проектов в секторе безопасности и правосудия

### Концептуальные записки:

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, сектор безопасности и гендерное равенство

Подход к вопросу о женщинах, мире и безопасности с точки зрения управления сектором безопасности

Гендер, предупреждение насильственного экстремизма и борьба с терроризмом

Гендер и регулирование частной охранной деятельности

Помимо этого, в Интернете опубликован сборник «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Реформирование сектора безопасности и гендер».

В основу настоящей серии пособий «Гендер и безопасность» положено подготовленное ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины» справочное пособие «Гендер и реформирование сектора безопасности», впервые опубликованное в 2008 году. Ниже перечислены те его части, которые можно использовать вместе с данной серией пособий.

8. Гендер и формирование политики национальной безопасности
9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества
11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности
12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур
13. Выполнение резолюций о женщинах, мире и безопасности в ходе реформирования сектора безопасности

SAFE JOURNEY  
BON VOYAGE  
URUGENDO RUHIRE

Democratic  
Republic of Congo



PPCGL WORLD BANK GROUP

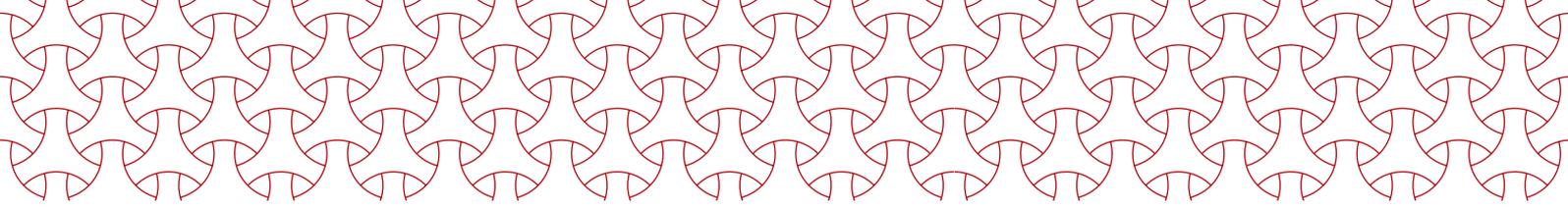
République Démocratique du Congo  
Ministère du Commerce / Unité de Gestion du projet  
Coopération Provinciale du Nord-Kivu

TOUS LES PETITS COMMERÇANTS  
EN ASSOCIATION

PAS DE VIANDE EN MORCEAU,  
SEULEMENT EN QUARTIER.

MARCHES PIRATES  
NON OUI





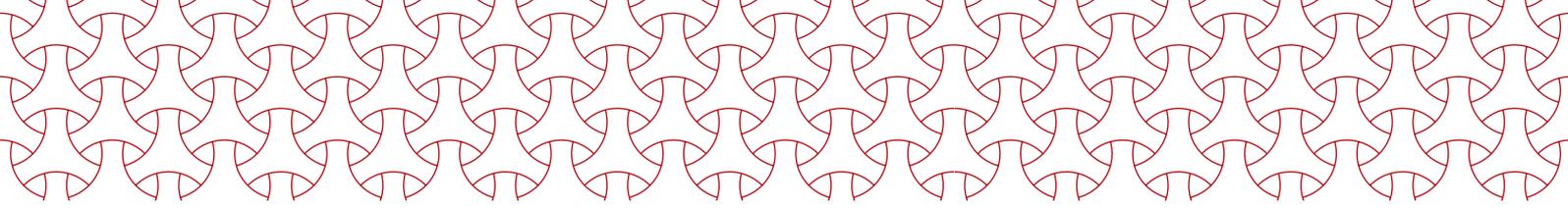
# Содержание

<b>1. Обзор пособия</b> . . . . .	<b>1</b>
1.1 Введение в управление границами с учетом гендерной проблематики . . . . .	2
1.2 Целевая аудитория пособия . . . . .	3
1.3 Структура пособия . . . . .	4
<b>2. Причины, по которым гендерное равенство и интеграция гендерной проблематики важны в сфере управления границами</b> . . . . .	<b>7</b>
2.1 Основные понятия . . . . .	7
2.2 Защита и поощрение прав человека внутри института пограничной службы и при выполнении функций, связанных с управлением границами . . . . .	10
2.3 Соблюдение норм международного права и выполнение обязательств в области прав человека . . . . .	11
2.4 Более глубокое понимание причин миграции женщин, мужчин, девочек и мальчиков . . . . .	18
2.5 Более глубокое понимание влияния глобальных событий на перемещения людей . . . . .	19
2.6 Эффективная борьба с организованной преступностью, включая незаконный ввоз мигрантов и торговлю людьми, при обеспечении защиты прав человека . . . . .	20
2.7 Более глубокое понимание возможных связей между миграцией и насильственным экстремизмом/терроризмом и их последствий для управления границами . . . . .	23
2.8 Содействие трансграничной торговле . . . . .	23
<b>3. Что будет представлять собой управление границами, включающее поощрение гендерного равенства и интеграцию гендерной проблематики</b> . . . . .	<b>29</b>
3.1 Руководство пограничных служб поддерживает поощрение гендерного равенства и интеграцию гендерной проблематики . . . . .	29
3.2 Пограничные службы внимательны к различающимся потребностям разных групп . . . . .	30
3.3 Пограничные службы конструктивно взаимодействуют с людьми, проживающими в приграничных общинах . . . . .	32
3.4 Пограничные службы являются инклюзивными, репрезентативными и недискриминационными . . . . .	34

---

На снимке: через пограничный переход «Пти Барьер» между Руандой и Демократической Республикой Конго проходит маршрут оживленной трансграничной торговли (2018 г.).  
© EIF/Violeta Gonzalez

4. Способы, при помощи которых службы управления границами могут содействовать гендерному равенству и интегрировать гендерную проблематику . . . . .	39
4.1 Гендерная стратегия и штатные специалисты по гендерным вопросам. . . . .	39
4.2 Использование гендерного анализа . . . . .	41
4.3 Обучение сотрудников, посвященное гендерным вопросам . . . . .	43
4.4 Региональное сотрудничество. . . . .	48
4.5 Управление содержанием под стражей иммигрантов с соблюдением прав человека . . . . .	49
4.6 Заключение. . . . .	49
5. Примерные вопросы для институциональной самооценки . . . . .	53
6. Дополнительные ресурсы. . . . .	59



## Список сокращений

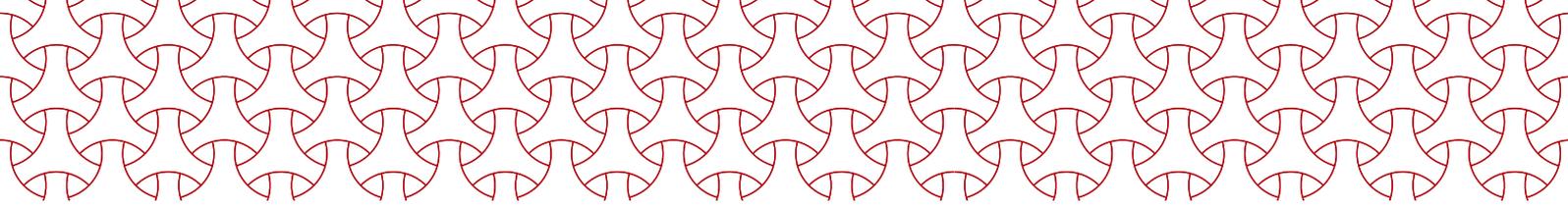
<b>ВПЛ</b>	внутренне перемещенные лица
<b>ГОН</b>	гендерно-обусловленное насилие
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ЛГБТИ</b>	Лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы
<b>МОМ</b>	Международная организация по миграции
<b>МПГПП</b>	Международный пакт о гражданских и политических правах
<b>НПД</b>	национальный план действий
<b>НПО</b>	неправительственная организация
<b>ОГО</b>	организация гражданского общества
<b>СБ ООН</b>	Совет Безопасности ООН
<b>УНП ООН</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности
<b>ЦУР</b>	Цель устойчивого развития



ZEALAND

RODGERS

COMMS



# 1. Обзор пособия

Границы бывают очень разными в зависимости от их местоположения и другого конкретного контекста. Люди, пересекающие границы, тоже очень разные. Женщины, мужчины, мальчики и девочки – будь то авиапассажиры, местные торговцы, мигранты, туристы, беженцы или лица, вовлеченные в преступную или террористическую деятельность или пострадавшие от нее, – пересекают границы для самых различных целей. Стереотипы и предположения о различных ролях, обязанностях, потребностях и действиях женщин и мужчин имеют серьезные последствия для деятельности сотрудников пограничных служб и, следовательно, для лиц, пересекающих границы, а также для местных общин, расположенных в непосредственной близости от границ.

Интеграция гендерной проблематики в работу государственных институтов, ответственных за управление границами, может оказать значительное позитивное влияние на способность пограничников распознавать различные потребности и факторы уязвимости женщин, мужчин, мальчиков и девочек и реагировать на них. Это также может помочь им сделать выводы из полученного опыта и идей, предлагаемых членам приграничных общин. Данный подход способствует более эффективному выявлению преступлений, а также соблюдению этими должностными лицами стандартов в области прав человека. Содействие гендерному равенству посредством работы сектора пограничной безопасности входит в сферу ответственности правительств, касающуюся защиты и поощрения прав всех лиц в соответствии с обязательствами, принятыми на национальном и международном уровне.

Настоящее пособие предлагает систему для выявления множества разнообразных гендерных аспектов управления границами. В нем также приводятся примеры прогресса, достигнутого в интеграции гендерного равенства в управление безопасностью границ, и примеры перспективной практики. В пособии освещаются глобальные тенденции и основные проблемы, влияющие на управление границами как внутри стран, так и за их пределами, а также рассматриваются стандарты, которые могут быть использованы в качестве политической базы и в области развития потенциала.

Прошло уже десять лет с момента публикации серии пособий «Гендер и реформирование сектора безопасности», подготовленной ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и Международным учебным и научно-исследовательским институтом ООН по улучшению положения женщин (МУНИУЖ ООН) и включившей новаторское пособие по управлению границами с учетом гендерного фактора. За это время многое изменилось, и в результате возникла необходимость в обновленном издании пособия. Серия пособий «Гендер и безопасность», подготовленная ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и структурой «ООН-женщины», частью которого является настоящая

---

На снимке: Королевский флот Новой Зеландии контролирует безопасность на море в Персидском заливе (2008).  
© RNZAF/CPL Brad Hanson.

публикация, обобщает основные выводы, сделанные за последнее десятилетие в рамках работы по поощрению гендерного равенства в секторе безопасности и правосудия. Целью данной серии пособий является изложение примеров новой и формирующейся хорошей практики и информации о том, как эта практика была разработана. Новая серия пособий направлена на то, чтобы помочь институтам сектора безопасности и правосудия интегрировать гендерную проблематику в свою деятельность. При этом одним из основных приоритетов всегда должно быть внимание к потребностям женщин и девочек в области безопасности и правосудия – потребностям, о которых часто забывают.

## 1.1 Введение в управление границами с учетом гендерной проблематики

Национальные институты, участвующие в управлении безопасностью границ, включают пограничные, таможенные и иммиграционные службы, а также, помимо прочего, службы, проверяющие состояние здоровья населения. Органы пограничного контроля в различных странах мира существенно различаются.

Функции управления границами обычно включают контроль за потоками людей, товаров и услуг через границы, а также мониторинг трансграничной деятельности на суше и на море в целях обнаружения и предотвращения незаконного перехода официальных сухопутных и морских границ. Управление границами способствует законной деятельности и одновременно выявляет незаконную деятельность и пресекает ее в рамках координации с другими правоохранительными органами и агентствами. Функции управления границами должны выполняться в соответствии с международными и национальными нормами (законами, конвенциями и руководящими принципами).

В деятельности по обеспечению безопасности границ широко используется оценка рисков, а стратегии управления границами отражают подход стран к решению проблем, выявленных по итогам проведения этих оценок. Эффективные стратегии управления границами признают значение гендерной проблематики и интегрируют механизмы обеспечения гендерного равенства во все функции пограничной службы. Неспособность принимать во внимание обусловленные гендерным фактором потребности лиц, пересекающих границы, может привести к принятию неправильных решений, что затронет права и возможности индивидов и, в конечном итоге, скажется на национальной и международной безопасности. Аналогичным образом, пограничные институты, дискриминирующие женщин и лиц необычной сексуальной ориентации и гендерной идентичности в своих рядах, не в состоянии соблюдать национальные и международные стандарты в области прав человека и подрывают их свою эффективность в сфере предоставления услуг гражданам и государству.

Информированное и заинтересованное руководство имеет очень большое значение для создания условий для институциональных изменений, необходимых для достижения гендерного равенства. Это обязательство должно реализовываться посредством создания необходимой гендерной инфраструктуры – советников и координаторов, системы тренингов, предоставляющих сотрудникам знания и навыки для эффективной интеграции гендерной проблематики в свою работу, а также гендерных стратегий.

Таким образом, интеграция гендерных аспектов касается как внешнего, так и внутреннего измерения управления границами.

Внешнее измерение включает следующее:

- ◆ признание обусловленных гендерным фактором различающихся потребностей и опыта наиболее уязвимых лиц, включая жертв торговли людьми, беженцев и мигрантов, и реагирование на них;

- ◆ контроль и сокращение возможностей трансграничного перемещения криминальных сетей;
- ◆ предотвращение и выявление трансграничной преступности (торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов и т. д.);
- ◆ развитие построенных на доверии отношений с приграничными общинами в целях повышения безопасности границ;
- ◆ содействие трансграничной торговле.

Внутреннее измерение включает следующее:

- ◆ политику и процедуры, укрепляющие управление, основанное на правах человека;
- ◆ набор, удержание и продвижение по службе сотрудников женского и мужского пола
- ◆ равные возможности для персонального развития и карьерного роста мужчин и женщин;
- ◆ общее и специализированное обучение по гендерным вопросам для всего персонала.

В эпоху быстрых технологических изменений, глобализации и массовых перемещений населения службам управления границами важно обращать внимание на инновации и изучать их. Понимание гендерных последствий экологической миграции, вызванной климатическими изменениями, обеспечение соблюдения прав человека и использования подходов, учитывающих гендерный фактор, в местах содержания под стражей иммигрантов, а также понимание того, как торговцы людьми и организаторы незаконного ввоза мигрантов используют в своих интересах различные потребности, связанные с гендерным фактором, демонстрируют значение широкого применения комплексного гендерного подхода при решении текущих и будущих проблем в сфере управления границами.

Интеграция гендерной проблематики повышает эффективность работы пограничных ведомств благодаря следующему:

- ◆ расширению возможностей обнаруживать (и расследовать) преступную деятельность при взаимодействии с людьми, пересекающими границу;
- ◆ снижению вероятности конфликта между службами безопасности и местным населением;
- ◆ обеспечению выполнения международных требований;
- ◆ помощи в сокращении преступной деятельности и повышении безопасности на границах;
- ◆ содействию повышению безопасности труда мигрантов;
- ◆ укреплению возможностей обращаться к конкретным группам (например, женщинам, занимающимся торговлей), которые по разным причинам могут не иметь доступа к услугам, предоставляемым институтами по управлению границами;
- ◆ формированию доверия и снижению враждебности и подозрительности со стороны приграничных общин;
- ◆ содействию безопасности и защите детей, упрощению поиска разлученных членов семьи и снижению вероятности вербовки преступниками.

## 1.2 Целевая аудитория пособия

Настоящее издание может быть использовано и как справочный документ, и как учебное пособие. Оно предназначено для всех субъектов, участвующих в управлении безопасностью границ и реформировании этой сферы. В их число входят:

- ◆ сотрудники пограничных ведомств, включая тех, кто занимается внутренней реформой и поощрением гендерного равенства внутри организации, и тех, кто участвует

в оперативной работе и поощряет гендерное равенство в обществе посредством своей службы;

- ◆ субъекты, работающие над стратегической реформой в любых пограничных службах (включая национальную береговую охрану, портовые власти и частных перевозчиков) и соответствующих министерствах;
- ◆ лица, ответственные за разработку политики, процедур и/или обучения для пограничных служб по вопросам инклюзивности, многообразия, прав человека, равенства, гендера, положения женщин, а также по проблеме гендерно-обусловленного насилия (ГОН)\* или по вопросам Повестки дня «Женщины, мир и безопасность»;
- ◆ депутаты и сотрудники парламента, участвующие в надзоре за управлением границами;
- ◆ страны-доноры и организации, оказывающие поддержку работе по совершенствованию управления пограничными службами, в том числе ООН, ОБСЕ (включая миссии на местах), Европейский союз (ЕС), Африканский союз, Всемирный банк, Женевский центр по управлению сектором безопасности (ДКВС) и Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития;
- ◆ консультативные фирмы и консультанты частного сектора, работающие с пограничными агентствами;
- ◆ организации гражданского общества (ОГО), неправительственные организации (НПО), аналитические центры и исследовательские институты, работающие с пограничными службами по гендерным вопросам и/или по вопросам гендера или прав женщин, поскольку они связаны с границами или миграцией;
- ◆ институты омбудсмена и другие национальные правозащитные учреждения, занимающиеся мониторингом и надзором над пограничными службами.

### 1.3 Структура пособия

Настоящее пособие состоит из шести частей.

В **разделе 2** подробно рассматривается вопрос о том, почему гендерное равенство и учет гендерной проблематики необходимы в сфере управления границами для работы с тенденциями в области миграции и трансграничной торговли, а также для противодействия вызовам, связанным с торговлей людьми, незаконным ввозом мигрантов и терроризмом. В этом разделе объясняется, почему интеграция гендерных аспектов повышает эффективность работы на фоне повышения уровня осведомленности о рисках в области безопасности, расширения возможностей для борьбы с трансграничной преступностью и улучшения содействия трансграничной торговле. В разделе 2 рассматриваются определения основных понятий, относящихся к данной теме, а также соответствующие международные законы и инструменты.

В **разделе 3** изложено видение управления границами, направленное на продвижение гендерного равенства при интеграции гендерной проблематики в политику и практику. Представлены ключевые стратегии, а также необходимые компоненты и условия для повышения операционной эффективности, которые могут составить основу управления границами и помочь с уверенностью инициировать и предпринимать дальнейшие шаги по интеграции гендерной проблематики. Таким образом, в настоящем пособии описан ряд возможных вариантов интеграции гендерных аспектов и продвижения гендерного равенства в управлении границами и через управление границами. Представленные в нем примеры хорошей практики взяты из различных контекстов, и в связи с этим их актуальность в конкретных условиях будет различаться в зависимости от времени и места, а их использование потребует соответствующей адаптации.

**Раздел 4** посвящен поступательным изменениям, достигнутым за последнее десятилетие, и содержит примеры и описание перспективной практики институтов управления границами

---

\* Для целей данной серии пособий фраза «гендерно-обусловленное насилие» (ГОН) используется для обозначения всех причиняющих вред действий, совершаемых в отношении какого-либо лица из-за нормативных представлений о его гендере. ГОН – это общий термин для обозначения любого причиняющего вред действия, которое совершается против воли человека и основано на социально обусловленных (гендерных) различиях между женщинами и мужчинами. Характер и масштабы конкретных видов ГОН различаются в зависимости от культуры, страны и региона. Примеры включают сексуальное насилие, сексуальную эксплуатацию/надругательства и торговлю людьми в целях сексуальной эксплуатации; домашнее насилие; принудительные/ранние браки; вредную традиционную практику калечащих операций на женских половых органах; убийства чести; насилие вдов, а также насилие на почве гомофобии и трансфобии.

См.: UN Women, Gender equality glossary [Структура «ООН-женщины», Глоссарий по гендерному равенству], 2019, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>; УВКПЧ ООН, Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека «Дискриминационные законы и практика и акты насилия в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности», UN Doc. A/HRC/19/41, 17 ноября 2011 г., п. 20.

и других институтов сектора безопасности, а также глобальных субъектов, работа которых имеет отношение к управлению границами.

В **разделе 5** предложен контрольный список вопросов для институциональной самооценки в отношении интеграции гендерной проблематики. Этот список включает как общие, так и связанные с институтом пограничной службы вопросы управления границами, касающиеся таких тем, как эффективность работы, действующие законы, политика и планирование, отношения с местными общинами, подотчетность и надзор, персонал и институциональная культура.

**Раздел 6** содержит список полезных ресурсов в помощь работе по гендерным вопросам в рамках института управления границами, включающий тематические веб-сайты, руководства и справочники, а также статьи и доклады.

Другие пособия и концептуальные записки, входящие в данную серию пособий, посвящены различным вопросам безопасности и правосудия, поставщикам различных услуг и соответствующим конкретным темам (см. с. i). Предполагается, что вся эта серия пособий будет использоваться как единое целое, а читатели будут обращаться к разным ее частям (пособиям и концептуальным запискам), чтобы найти более подробную информацию по интересующим их вопросам.



## 2. Причины, по которым гендерное равенство и интеграция гендерной проблематики важны в сфере управления границами

Продвигая гендерное равенство и интегрируя гендерную проблематику в свою деятельность, пограничные службы становятся лучше подготовленными к работе по выявлению угроз безопасности и их устранению при одновременном обеспечении защиты прав человека лиц, пересекающих границы. Эти службы также начинают более точно отражать многообразие того населения, которому они служат. По сути, интеграция гендерной проблематики и стремление к гендерному равенству являются неотъемлемой частью эффективной работы служб управления границами по решению следующих задач:

- ♦ защита и поощрение прав человека внутри организации и при выполнении функций по управлению границами;
- ♦ соблюдение международных норм и выполнение обязательств согласно международному праву прав человека;
- ♦ углубление понимания последствий глобальных событий, связанных с перемещением людей;
- ♦ эффективная борьба с организованной преступностью и предотвращение торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов;
- ♦ углубление понимания возможных связей между миграцией и насильственным экстремизмом и их последствий для управления границами;
- ♦ содействие трансграничной торговле и другой законной деятельности.

Данный раздел начинается с объяснения основных понятий и терминов, используемых в настоящем пособии, а затем более подробно излагаются аргументы по рассматриваемой теме.

### 2.1 Основные понятия

#### Гендер\*

Термин «гендер» означает роли, поведение, виды занятий, черты и нормы, которые в конкретном обществе и в конкретное время рассматриваются как подходящие мужчинам или женщинам. Эти характеристики, возможности и отношения представляют собой *социальный конструкт* и *усваиваются* в процессе социализации. Они характерны для конкретных условий и конкретного времени и не являются постоянными. Гендер составляет часть более широкого социокультурного контекста – наряду с другими важными критериями, используемыми для социокультурного анализа (такими, как класс, раса, наличие инвалидности, уровень бедности, этническая группа, сексуальная ориентация и возраст). Гендер определяет, что именно

---

На снимке: пограничники из Грузии на занятии по выявлению поддельных документов (2019). © OSCE/Albina Yakubova

---

\* Гендер, гендерные роли, гендерные стереотипы, маскулинность и феминность, гендерное равенство, интерсекциональность и различные виды сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения более подробно рассматриваются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформа сектора безопасности и гендер».

ождается от женщины или мужчины, разрешено им и ценится в них в данном конкретном контексте. В большинстве обществ существуют различия в положении женщин и мужчин и неравенство между ними с точки зрения возлагаемых на них обязанностей, выполняемых ими видов деятельности, доступа к ресурсам и контроля над ресурсами, а также возможности принимать решения. В патриархальных обществах политическая, экономическая и социальная власть находится в руках мужчин, и характеристики, ассоциируемые с мужественностью, ценятся выше, чем характеристики, считающиеся женскими. Обычно женщины и девочки занимают менее влиятельное положение по сравнению с мужчинами и мальчиками; они часто сталкиваются с многочисленными формами структурной дискриминации в экономической, политической и социальной сфере, а также в отношении их юридических прав.

Для описания соответствия – или сопротивления – женщин и мужчин гендерным ожиданиям в повседневной жизни иногда используются термины «феминность» и «маскулинность», которые означают различные способы бытия и действия, а также роли, ценности и ожидания, связанные со становлением и статусом соответственно женщины и мужчины в данном обществе и в данное время.

Важно не сводить понятие «гендер» к теме «женщины» или просто «женщины и мужчины». Внимание к гендерному фактору в управлении границами – это учет различных потребностей, взглядов и опыта мужчин, женщин, девочек, мальчиков и лиц с самыми разными видами гендерной идентичности и гендерного самовыражения. Лица из числа ЛГБТИ (лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы) и другие лица с необычной сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и гендерным самовыражением часто сталкиваются с особыми формами дискриминации, эксплуатации, жестокого обращения и насилия. Это признают многие государства и международные организации, которые борются с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности при помощи своих законов и деклараций. Решая задачу по интеграции гендерной проблематики, всегда следует помнить о том, что женщины и мужчины (люди, которые идентифицируют себя в пределах или за пределами бинарной пары «женщина/мужчина») не являются однородными группами и что не у всех из них одинаковый опыт, потребности и ценности или одинаковые возможности\*.

Помимо этого, существует понятие «интерсекциональность», которое означает взаимодействие между двумя или более формами дискриминации или системами подчинения (такими, как расизм, патриархат или неблагоприятное экономическое положение). Интерсекциональный анализ часто показывает, что динамика социальной изоляции, неравенства и насилия усиливается, когда две или более из этих систем подчинения пересекаются: например, когда женщина маргинализована в социально-экономическом отношении и одновременно принадлежит к группе этнического меньшинства. В рамках любой работы по гендерным вопросам в управлении границами необходимо учитывать то, как гендер в разных местах и в разное время пересекается с этнической принадлежностью, религией, возрастом, социальным классом, сексуальной ориентацией, семейным положением, расой, инвалидностью и другими демографическими маркерами\*\*

## Гендерное равенство

*Гендерное равенство* является одним из основных прав человека, а также целью, работать над достижением которой обязались правительства и международные организации. В связи с этим содействие гендерному равенству является частью задачи, возложенной на институты сектора безопасности и правосудия, включая сектор пограничной безопасности. Обязательство достичь гендерного равенства закреплено в международном праве, а также в национальных конституциях и законах по всему миру.

---

\* Более подробно термины и понятия, касающиеся гендера и дискриминации в отношении лиц из числа ЛГБТИ, рассматриваются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформа сектора безопасности и гендер».

\*\* Проведение интерсекционального гендерного анализа рассматривается в Пособии 15 «Интеграция гендерных аспектов в разработку и контроль за реализацией проектов в секторе безопасности и правосудия».

Гендерное равенство означает, что:

*«... Права, обязанности и возможности человека не зависят от того, родился ли он мужчиной или женщиной. «Равный» не значит «одинаковый» – поощрение гендерного равенства не означает, что мужчины и женщины станут одинаковыми. Равенство между женщинами и мужчинами имеет как количественный, так и качественный аспект. Количественный аспект касается стремления к достижению равной представленности женщин (достижению сбалансированности и паритета), в то время как качественный аспект касается достижения равного влияния на определение приоритетов и результатов в области развития для женщин и мужчин. Равенство предполагает, что мнениям, интересам, потребностям и приоритетам женщин и мужчин (которые могут быть очень различными в силу различающихся ролей и обязанностей женщин и мужчин) будет придаваться равное значение в рамках планирования и принятия решений ...»\*.*

Гендерное равенство также можно понимать как «отсутствие дискриминации по признаку пола в том, что касается возможностей, выделения ресурсов или предоставления льгот, а также доступа к услугам»<sup>1</sup>. Достижение гендерного равенства предполагает позитивное обязательство по изменению соотношения сил, устранению глубинных причин и структур, поддерживающих гендерное неравенство (в том числе дискриминационных норм, предрассудков и стереотипов), а также по преобразованию тех институтов, которые способствуют сохранению дискриминации и неравенства.

### Интеграция гендерной проблематики

Основными стратегиями достижения гендерного равенства в рамках международной, национальной и институциональной политики являются комплексный гендерный подход/ интеграция гендерной проблематики и гендерный анализ\*\*.

Комплексный гендерный подход (или «учет гендерной проблематики») – это процесс оценки последствий для женщин и мужчин любых планируемых мер, включая разработку политики, реформу законодательства, реструктуризацию институтов, обучение или другие программы. Речь идет о стратегии, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и пережитый ими опыт должны стать одним из неотъемлемых измерений разработки, осуществления, контроля и оценки политики и программ во всех сферах политической, экономической и общественной жизни, с тем чтобы и женщины, и мужчины в равной степени пользовались плодами таких усилий и для неравенства не оставалось места. Таким образом, конечной целью учета гендерной проблематики является достижение гендерного равенства<sup>2</sup>.

В настоящее время термин «учет гендерной проблематики» понимается более широко и означает не только внимание к проблемам и опыту мужчин и женщин. Структура «ООН-женщины» объясняет этот термин следующим образом:

*«Термин «учет гендерных аспектов» означает способ увидеть или проанализировать влияние гендера на возможности, социальные роли и взаимодействие людей. Такой взгляд позволяет проводить гендерный анализ и впоследствии учитывать гендерную проблематику в рамках любой предлагаемой программы, политики или организации»\*\*\*.*

В данной серии пособий термин «учет/интеграция гендерной проблематики/гендерных аспектов» означает понимание и анализ влияния гендерных ролей и стереотипов и гендерно-окрашенных структур власти в обществе и его институтах (в том числе в связи с сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью и гендерным самовыражением). Интеграция гендерной проблематики предполагает сознательное внимание и изучение того, как гендер

\* См.: UN Women Training Centre, Gender equality glossary [Учебный центр «ООН-женщины», Глоссарий по гендерному равенству], 2017, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>.

\*\* Гендерный анализ рассматривается далее в подразделе 4.2. Проведение гендерного анализа подробно обсуждается в Пособии 15 «Интеграция гендерных аспектов в разработку и контроль за реализацией проектов в секторе безопасности и правосудия».

\*\*\* См.: Экономический и Социальный Совет ООН, Резолюция 1997/2 «Согласованные выводы», 18 июля 1997 г., UN Doc. A/52/3/Rev.1.

влияет на возможности, социальные роли и взаимодействие людей. Помимо этого, в настоящей серии пособий термин «интеграция гендерной проблематики» используется для того, чтобы подчеркнуть, что гендерный подход требует не просто «оценки последствий», но и принятия соответствующих мер.

## 2.2 Защита и поощрение прав человека внутри института пограничной службы и при выполнении функций, связанных с управлением границами

Лица, пересекающие границу, обладают правами; права человека должны соблюдаться как внутри института пограничной службы, так и в его деятельности.

Применительно к внутреннему измерению данного вопроса речь идет о том, что если права человека и основные свободы сотрудников нарушаются, организация начинает менее точно отражать общество, которому она служит, и становится менее эффективной и менее подотчетной гражданам. Институт пограничной службы с плохой репутацией по причине сексизма, притеснений (включая сексуальные домогательства) или управления без учета гендерного фактора, воспроизводящий неравенство, не будет привлекательным для женщин и не вызовет доверия у населения. И, наоборот, если различающиеся опыт и потенциал женщин и мужчин отражены в кадровом составе пограничной службы, это делает данный институт более привлекательным работодателем. Политика гендерного равенства и недискриминации в области управления кадрами будет способствовать набору персонала из разных групп общества и созданию условий, привлекающих мужчин и женщин, в том числе лиц из числа ЛГБТИ, к поступлению на службу. В контексте институционального управления содействие гендерному равенству означает, что у женщин и мужчин есть равные возможности для участия в разработке политики и обеспечении безопасности силами пограничных ведомств и служб.

Повышение репрезентативности пограничных служб, направленное на то, чтобы они лучше отражали общество, которому они служат, приносит различные точки зрения и обеспечивает лучшее понимание различных потребностей в области безопасности, существующих у женщин, мужчин, девочек и мальчиков, пересекающих границу. Это помогает признавать и обеспечивать разнообразные потребности этих лиц. Например, надлежащее включение женщин в кадровый состав центров приема или содержания под стражей иммигрантов может снизить вероятность совершения там сексуального насилия или других форм гендерно-обусловленного насилия. Жертвы торговли людьми женского пола могут чувствовать себя более уверенно, сообщая о своей ситуации сотрудникам женского пола, что увеличивает вероятность выявления жертв на границе. Служащие пограничной службы женского пола могут по-другому смотреть на вопросы безопасности, чем их коллеги-мужчины, что помогает им обнаруживать другие угрозы в области безопасности.

Эффективная защита прав человека на границах требует внимания к социальному неравенству и неравному соотношению сил и власти, а также учета различающихся потребностей тех лиц, которые пересекают границу или проживают на приграничных территориях. Гендер влияет на причины пересечения границ и на состав тех, кто их пересекает, а также на цели этих лиц, выбор используемых ими сетей и на их возможности и ресурсы в пункте назначения. Например, мигранты могут подвергаться сексуальному насилию на различных этапах своего пути или быть вынужденными покинуть свои страны из-за гендерно-обусловленной динамики рабочей силы на рынке труда<sup>3</sup>.

Пограничные службы обязаны защищать права человека и при взаимодействии с местными общинами, проживающими в приграничных районах. Если пограничные службы будут восприниматься как источник опасности, местное население вряд ли будет сотрудничать

с ними. Однако программы взаимодействия с общинами, в которых участвуют как мужчины, так и женщины, способны укрепить взаимное доверие и повысить подотчетность служб управления границами.

### 2.3 Соблюдение норм международного права и выполнение обязательств в области прав человека

Интеграция гендерных аспектов в управление границами необходима для соблюдения положений международного и регионального права, инструментов и норм, касающихся безопасности, гендерного равенства и прав человека. Генеральная Ассамблея ООН часто напоминает государствам-членам об их обязанности обеспечивать уважение прав человека, уделяя особое внимание вопросам пограничного контроля, и призывает государства:

*«...принять меры к тому, чтобы все инструкции, касающиеся работы служб пограничного контроля и других механизмов, действующих до въезда в страну, и соответствующие процедуры были ясными и четкими и обеспечивали полное соблюдение их обязательств по международному праву, и в частности по международному беженскому праву и международному праву в области прав человека, в отношении лиц, ищущих международной защиты»\*.*

Эти нормы требуют позитивных действий, например, обучения руководства и сотрудников пограничной службы соблюдению прав человека в их повседневной работе.

Понимание гендерного равенства как принципа прав человека способствует созданию атмосферы доверия и уважения и поддерживает национальные усилия по построению общества, основанного на верховенстве права.

#### Международные инструменты по правам человека

Далее перечислены международные инструменты по правам человека, которые особенно важны для содействия обеспечению гендерного равенства в секторе управления границами. Во врезке 1 представлены положения, касающиеся непосредственно государств-участников ОБСЕ.

##### *Всеобщая декларация прав человека*

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, является основой международного права прав человека. Она рассматривается как общий стандарт достижений для всех народов и всех наций, и в ней впервые изложены основные права человека, подлежащие всеобщей защите.

##### *Конвенция ООН о статусе беженцев (1951) и Протокол к ней (1967)*

- ◆ Конвенция дает определение термина «беженец»: статус беженца предоставляется любому лицу, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений» (статья 1).
- ◆ Конвенция запрещает высылку беженцев или их принудительное возвращение: «Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» (статья 33).

---

\* Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция 62/159 «Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», 11 марта 2008 г., UN Doc. A/RES/62/159.

### *Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)*

МПГПП является одним из основных международных договоров по правам человека и предусматривает различные меры защиты гражданских и политических прав. МПГПП, Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в совокупности составляют Международный билль о правах человека. Особое значение для институтов по управлению границами имеют положения, касающиеся:

- ◆ неотъемлемого права на жизнь;
- ◆ запрета пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- ◆ запрета рабства и подневольного состояния;
- ◆ свободы от произвольного ареста и задержания.

### *Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (ООН, 1979 г.)*

Все должностные лица по поддержанию правопорядка, включая пограничников, должны уважать и защищать человеческое достоинство и поддерживать права человека всех лиц. Они обязаны:

- ◆ не совершать актов коррупции;
- ◆ уважать закон и не допускать нарушений;
- ◆ обеспечить, чтобы политика комплектования личным составом, найма, назначения и продвижения по службе в полицейских органах была свободна от любых форм незаконной дискриминации;
- ◆ гуманно относиться ко всем лишеным свободы лицам и уважать достоинство, присущее человеческой личности.

### *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979)*

Эту конвенцию рассматривают как международный билль о правах женщин; она ратифицирована 189 государствами. Она обеспечивает основу для достижения равенства между женщинами и мужчинами, гарантируя женщинам равный доступ и равные возможности во всех сферах экономической, социальной, культурной, политической и гражданской жизни. Государства обязуются:

- ◆ обеспечить всестороннее развитие и прогресс женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами (статья 3);
- ◆ изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин, основанные на идее неполноценности или превосходства одного из полов или на стереотипных ролях женщин и мужчин (статья 5);
- ◆ принять все необходимые меры, включая законодательные, для пресечения всех форм торговли людьми для целей сексуальной эксплуатации женщин;
- ◆ ликвидировать дискриминацию в отношении женщин в сфере занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права на труд, равные возможности трудоустройства, свободный выбор профессии или работы и равное вознаграждение (статья 11).

### *Конвенция ООН о правах ребенка (1989)*

Конвенция:

- ◆ определяет права, которые должны быть реализованы, чтобы дети могли полностью раскрыть свой потенциал, без голода, нужды, безнадзорности и жестокого обращения;
- ◆ призывает к предоставлению специальных ресурсов, навыков и средств, необходимых для обеспечения выживания и развития детей в максимально возможной степени;

- ◆ призывает к созданию средств защиты детей от безнадзорности, эксплуатации и жестокого обращения.

*Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Палермский протокол 2000 г.)*

Палермский протокол требует от ратифицирующих его государств:

- ◆ предупреждать торговлю людьми и бороться с ней;
- ◆ защищать жертв торговли людьми и помогать им;
- ◆ содействовать сотрудничеству между государствами в данной сфере.

*Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (2000)*

Данный Протокол направлен на решение растущей проблемы организованных преступных группировок, которые незаконно ввозят мигрантов, часто подвергая их высокому риску, и при этом получают большую прибыль. Протокол содержит первое международное определение незаконного ввоза мигрантов и поощряет сотрудничество между государствами-участниками, одновременно защищая права незаконно ввезенных мигрантов.

*Генеральная Ассамблея ООН: Глобальная контртеррористическая стратегия (сентябрь 2006 г.)*

Данная Стратегия является уникальным глобальным инструментом для активизации национальных, региональных и международных усилий по борьбе с терроризмом. Она состоит из четырех компонентов, один из которых – меры по обеспечению уважения прав человека всех лиц и соблюдению верховенства права в условиях борьбы с терроризмом.

*План действий Генерального секретаря по предупреждению насильственного экстремизма*

План действий рекомендует государствам-членам:

- (а) учитывать гендерную проблематику во всех своих усилиях по предупреждению насильственного экстремизма;
- (б) инвестировать средства в учитывающие гендерный фактор исследования и сбор данных о роли женщин в насильственном экстремизме;
- (в) включать женщин и лиц из других недостаточно представленных групп в состав национальных правоохранительных органов и служб безопасности, а также механизмов предупреждения терроризма и реагирования на него;
- (г) развивать потенциал женщин и женских групп гражданского общества, с тем чтобы они участвовали в усилиях по предупреждению насильственного экстремизма и реагированию на него;
- (д) следить за тем, чтобы часть всех средств, выделяемых на борьбу с насильственным экстремизмом, использовалась для проектов, направленных на обеспечение особых потребностей женщин или расширение прав и возможностей женщин.

*Резолюция 2331 Совета Безопасности ООН о поддержании международного мира и безопасности (2016)*

Резолюция 2331 Совета Безопасности ООН (СБ ООН) подчеркивает важность расширения участия женщин и девочек в усилиях по борьбе с терроризмом. В этом документе осуждаются все случаи торговли людьми в районах, затронутых вооруженными конфликтами, и подчеркивается, что торговля людьми подрывает верховенство права и способствует другим формам транснациональной организованной преступности, которые могут привести к обострению конфликта, способствовать отсутствию безопасности и стабильности и подрывать процесс развития. Резолюция призывает государства-члены расследовать деятельность сетей,

занимающихся торговлей людьми в условиях вооруженного конфликта, пресекать эту деятельность и ликвидировать такие сети. В пункте 3(а) содержится следующая рекомендация государствам-членам:

*«Налаживать прочные партнерские отношения с частным сектором и гражданским обществом, включая женские организации, и удвоить свои усилия, способствуя тому, чтобы эти субъекты предоставляли информацию, помогающую выявлять лиц и сети, которые занимаются торговлей людьми в районах, затрагиваемых вооруженными конфликтами, пресекать и прекращать их деятельность и привлекать их к ответственности, для чего, в том числе, обеспечивать переподготовку кадров, в частности сотрудников правоохранительных органов и органов пограничного контроля, трудовых инспекторов, сотрудников консульств или посольств, судей и прокуроров, а также миротворцев, чтобы они могли отслеживать признаки торговли людьми в производственно-бытовых цепочках в районах, затрагиваемых вооруженными конфликтами».*

**Резолюция 2396 Совета Безопасности ООН об угрозах международному миру и безопасности, создаваемых террористическими актами (2017)**

Резолюция 2396 СБ ООН призывает государства-члены и международные, региональные и субрегиональные организации обеспечить участие и лидерство женщин в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке стратегий, направленных на решение проблемы возвращающихся и перемещающихся иностранных боевиков-террористов и их семей (пункт 39). В документе подчеркивается, что «женщины и дети, связанные с иностранными боевиками-террористами, возвращающимися или перемещающимися в зоны конфликта и из них», требуют особого внимания «при разработке адресных стратегий судебного преследования, реабилитации и реинтеграции»; также подчеркивается «необходимость оказания помощи женщинам и детям, которые связаны с иностранными боевиками-террористами и могут быть жертвами терроризма, принимая при этом во внимание гендерные и возрастные особенности» (пункт 31).

**1. Концепция ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима**

Концепция в области безопасности границ и пограничного режима, принятая ОБСЕ в 2005 году, представляет собой основную базу для сотрудничества государств-участников ОБСЕ по вопросам, относящимся к управлению границами. В этом документе изложены рекомендации в отношении сотрудничества, основанного на принципах международного права, взаимном доверии, равноправном партнерстве, прозрачности и предсказуемости на глобальном, международном, региональном, субрегиональном и двустороннем уровне.

Ниже перечислены цели сотрудничества по вопросам, касающимся управления границами.

- ✦ Содействовать свободному и безопасному перемещению людей, товаров, услуг и инвестиций через границы в рамках соответствующих правовых норм, международного права и принятых в ОБСЕ обязательств, в частности, путем повышения надежности документов на въезд и выезд и содействия формированию, в необходимых случаях, условий, благоприятных для либерализации визовых режимов.
- ✦ Сокращать угрозу терроризма, в том числе путем предупреждения трансграничного перемещения лиц, оружия и денежных средств, связанных с террористической и иной преступной деятельностью.
- ✦ Предотвращать и пресекать транснациональную организованную преступность, нелегальную миграцию, коррупцию, контрабанду и незаконную торговлю оружием, наркотиками и людьми.
- ✦ Поощрять высокие стандарты в работе пограничных служб и компетентных национальных органов.

- ✦ Содействовать обеспечению достойного обхождения со всеми лицами, желающими пересекать границы, согласно соответствующим национальным правовым нормам, международному праву, в частности, международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву, а также соответствующим обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ.
- ✦ Создавать благоприятные условия для социально-экономического развития в приграничных районах, а также для процветания и культурного развития лиц, принадлежащих к любым общинам, проживающим в приграничных районах, с обеспечением доступа ко всем возможностям.
- ✦ Расширять перспективы для совместного экономического развития и оказывать помощь в формировании общего пространства свободы, безопасности и справедливости в регионе ОБСЕ.
- ✦ Обеспечивать безопасность международных транспортных сетей грузоперевозок.

### Повестка дня «Женщины, мир и безопасность»

Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, принятая в 2000 году, и последующие вспомогательные резолюции оказывают влияние на деятельность по управлению границами (см. врезку 2).

#### 2. Повестка дня «Женщины, мир и безопасность»

В 2000 году была принята беспрецедентная Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН, в которой признается, что опыт женщин и мужчин в условиях конфликта различается и что женщины и мужчины имеют разные потребности после конфликта и разные взгляды на причины и результаты конфликта, а также вносят разный вклад в процесс миростроительства. Впоследствии Совет Безопасности ООН принял еще девять резолюций (на момент подготовки настоящей публикации), касающихся женщин и конфликтов, и эти документы все вместе составляют Повестку дня «Женщины, мир и безопасность». Цели Повестки заключаются в следующем:

- ✦ поощрять гендерное равенство и укреплять участие женщин в принятии решений по всем аспектам предупреждения конфликтов, мирных процессов, миротворческих операций и миростроительства;
- ✦ улучшить защиту женщин в условиях конфликта и положить конец сексуальному насилию в условиях конфликта и безнаказанности за эти преступления;
- ✦ обеспечить, чтобы международное участие в условиях конфликта учитывало особые потребности женщин и улучшало защиту прав женщин.

Повестка дня «Женщины, мир и безопасность» подчеркивает участие женщин в реформе сектора безопасности и доступ женщин к правосудию. Данная повестка используется во всем мире в качестве политического инструмента для реализации учитывающей гендерный фактор политики, касающейся конфликтов. Она также используется в качестве основы для организации деятельности субъектов за пределами ООН (государства, НПО и исследователи).

*Подробнее см. в концептуальной записке «Подход к вопросу о женщинах, мире и безопасности с точки зрения управления сектором безопасности».*

Многие страны разработали национальные планы действий (НПД) по вопросам женщин, мира и безопасности, направленные на выполнение Резолюции 1325. Эти планы представляют собой комплексные механизмы для интеграции гендерной проблематики во все процессы в сфере обороны, дипломатии и развития страны с целью расширить участие женщин в предупреждении и урегулировании конфликтов и постконфликтном восстановлении. В некоторых случаях в разработке более широкомасштабных НПД принимали участие более

20 государственных ведомств и институтов, что требовало сложной координации и контроля для обеспечения успешной работы\*.

Резолюции Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности обеспечивают поддержку инициативам руководства по интеграции гендерной проблематики в управление границами, как показано во врезке 3. Помимо этого, ряд НПД включают конкретные действия по обеспечению потребностей женщин, пересекающих границы или проживающих в приграничных районах. Например, НПД Кыргызстана на 2018-2020 гг. предусматривает разработку инструкций «по соблюдению правил личной безопасности в приграничных районах для женщин, проживающих в сельской местности, в контексте всех местных этнических общин»<sup>4</sup>.

### 3. Выполнение Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН в Украине

Выполнение Резолюции 1325 СБ ООН сыграло важную роль в решении вопросов гендерного равенства в Государственной пограничной службе Украины. При поддержке Министерства внутренних дел Украины в соответствии с Резолюцией 1325 Пограничная служба определила пути выполнения этой резолюции. Советник по гендерным вопросам был назначен главой Пограничной службы и теперь отвечает за гендерную политику. В центральном аппарате было создано отдельное подразделение по вопросам гендерного равенства. Представители Пограничной службы являются членами Платформы ОБСЕ по вопросам гендерного равенства для обеспечения безопасности границ и пограничного режима.

Обучение по вопросам гендерного равенства, рассматриваемым в рамках прав человека, борьбы с дискриминацией и осуществления прав женщин, достигает наивысшего уровня в программе Национальной академии для офицеров и курсантов. Были запущены три дистанционных учебных курса с целью охватить пограничников всех рангов.

В рамках этих усилий были сняты формальные ограничения на прием женщин на государственную пограничную службу. Около 27,2% всего личного состава (военного и гражданского) составляют женщины, 21,3% из них – военнослужащие. Женщины занимают посты на всех уровнях службы, работают на самых разных должностях во всех регионах; среди них 506 женщин-пограничников в зоне конфликта на востоке Украины. Пограничные службы также участвовали в создании Украинской ассоциации представительниц правоохранительных органов.

*Источник: Интервью подполковника Ольги Деркач (Государственная пограничная служба Украины)*



В рамках кампании по повышению информированности, поддержанной ОБСЕ, украинские пограничники раздают информационные листки, предупреждающие путешественников о риске стать жертвой торговли людьми (2018). © OSCE

\* НПД по вопросам женщин, мира и безопасности и вопрос о том, как эти планы могут поддержать интеграцию гендерной проблематики в деятельность сектора безопасности, рассматриваются в пособии «Управление сектором безопасности, реформа сектора безопасности и гендер». Подробную информацию об этих НПД также можно найти на веб-сайте [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org).

## Повестка дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года\*

Повестка дня в области устойчивого развития «Преобразование нашего мира», принятая ООН в 2015 году, представляет собой амбициозный план «реализации прав человека всех лиц и достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек». Хотя многие аспекты Целей в области устойчивого развития (ЦУР) пересекаются и дополняют друг друга, три из этих целей особенно важны для достижения гендерного равенства в секторе безопасности и посредством деятельности сектора безопасности: ЦУР 5 (гендерное равенство), ЦУР 10 (сокращение неравенства внутри стран и между странами) и ЦУР 16 (мир, правосудие и эффективные институты).

Расширение прав и возможностей женщин и девочек являются важнейшим компонентом инициатив по обеспечению гендерного равенства. Речь идет о мероприятиях, специально разработанных для женщин и девочек и помогающих бросить вызов их собственным представлениям о своих гендерных ролях и социальных нормах, а также помогающих преодолеть разрыв, созданный институциональными барьерами и дискриминацией. Достижение гендерного равенства зависит от устранения этих пробелов, отчасти за счет получения доступа к ресурсам (будь то земля, деньги, обучение, образование, время или власть), борьбы с разделением труда, ограничивающим женщин семейной сферой, и отставания своей позиции в обществе.

Органы управления границами могут сыграть важную роль в достижении ЦУР в области гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Например, в добровольном национальном обзоре Бразилии за 2017 год говорится о центрах помощи женщинам в приграничных регионах, задача которых состоит в расширении помощи и поддержки женщинам-мигрантам в ситуациях насилия, борьбе с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией, предоставлении консультаций по оформлению документов, оказании психологической и юридической помощи, а также перенаправлении лиц и их дел в специализированные службы. В добровольном национальном обзоре Канады за 2018 год описываются действия правительства по увеличению представленности женщин и других недостаточно представленных групп в таких сферах, как судебная система, правоохранительные органы, безопасность и разведывательная деятельность.

---

\* См.: Генеральная Ассамблея ООН, Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, 21 октября 2015 г., UN Doc. A/RES/70/1.

Подробнее см. в концептуальной записке «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, сектор безопасности и гендерное равенство».

## 2.4 Более глубокое понимание причин миграции женщин, мужчин, девочек и мальчиков

Во всем мире женщины составляют чуть менее половины международных мигрантов<sup>5</sup>. Как показано в таблице 1, мотивы для миграции, существующие у мужчин и женщин, часто различаются.

Таблица 1. Связанные с гендером факторы, подталкивающие людей к миграции

Фактор	Женщины	Мужчины
Гендерное неравенство	Отсутствие уважения к правам женщин, исключение из общественной жизни и процесса принятия решений, сохранение структурного неравенства	Социальные ожидания относительно содержания семьи, давление в отношении соответствия нормам мужского доминирования, контроля и власти
Война и политическая нестабильность	Направленное на женщин сексуальное насилие со стороны сил противника и внутри собственной общины  Потеря дома, семьи и членов семьи мужского пола	Направленное на мужчин сексуальное насилие со стороны сил противника  Угроза принудительной вербовки в вооруженные силы/ вооруженные группы/ повстанческие силы  Утрата земли и средств к существованию и уничтожение имущества
Крайняя бедность/ социальное неблагополучие	Ответственность за воспитание детей: отсутствие доступа к основным услугам, плохое здоровье, недостаток образования и статус иждивенца	Ответственность за обеспечение своей семьи, в результате – поиск неквалифицированной/ полуквалифицированной работы в разных местах
Распад семьи	Уход мужа, развод и вдовство делают женщин уязвимыми перед лицом растущей бедности и эксплуатации	Утрата контактов с семьей в результате принудительного участия в боевых действиях, тюремного заключения или эмиграции
Социальное неравенство	Иерархические социальные нормы, определяющие жизненный выбор и ограничивающие возможности получения образования и трудоустройства  Нетерпимость, преследование и тюремное заключение за несоответствие традиционным нормам в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности	Иерархические социальные нормы, определяющие жизненный выбор и ограничивающие возможности получения образования и трудоустройства  Нетерпимость, преследование и тюремное заключение за несоответствие традиционным нормам в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности
Брак	Цель – избежать принудительных или мошеннических договоренностей, защитить дочерей от торговли людьми или облегчить финансовое бремя семьи	Цель – соответствовать культурным нормам в отношении мужских ролей, ответственности и маскулинности или избежать их соблюдения
Вымогательство: наркотики и насилие	Угроза сексуального насилия, страх перед преступниками, заставляющими детей заниматься проституцией и вступать в банды	Принудительный труд, угрозы семье и racket, подавляющий коммерческую деятельность/ трудовую занятость
Экологические факторы	Утрата средств к существованию и источников пищи, плохое здоровье семьи, истощение природных ресурсов, бремя домашних обязанностей и сокращение возможностей для трудоустройства	Утрата средств к существованию и источников пищи, потеря домашнего скота, повреждение инфраструктуры, бремя домашних обязанностей, сокращение возможностей для трудоустройства

Исторически сложившиеся модели миграции мужчин в целях работы или получения образования и женщин для вступления в брак или воссоединения семьи постепенно меняются как для женщин, так и для мужчин. Сейчас все больше женщин становятся мигрантами для целей получения образования или трудоустройства. Миграция может привести к большей экономической и/или социальной автономии женщин и к возможности бросить вызов традиционным

или ограничительным гендерным ролям. Благодаря миграции как мужчины, так и женщины могут развивать свои навыки или получать более высокие заработки; часть заработанных денег они могут отправлять обратно в страну происхождения через системы денежных переводов.

Экономические факторы миграции продолжают играть очень большую роль, однако в других движущих силах миграции произошли важные сдвиги. Например, в Центральной Америке массовая миграция является результатом сочетания бедности и социального неравенства; господства местных банд, означаящего рэкет, торговлю наркотиками и насилие, а также неэффективной работы правоохранительных органов, несоблюдения принципа верховенства права и слабости государственной власти.

*«После внутренних вооруженных конфликтов в Гватемале и Сальвадоре мигранты, которых мы видели, были экономическими мигрантами... мужчины-мигранты, им 20-30 лет, прибыли в Соединенные Штаты, чтобы постараться выслать пару сотен долларов домой... Теперь те, кто прибывает на южную границу Соединенных Штатов [?] ... это новорожденные дети, беременные женщины, дети от двух лет ... это не те экономические мигранты, которых мы видели раньше, а люди, которые бегут, спасая свою жизнь»<sup>6</sup>.*

По мере ускорения климатических изменений последствия экологической миграции, особенно в регионах с ограниченными ресурсами, будет становиться все более серьезной проблемой для безопасности границ. Вошел в употребление новый термин «экологические беженцы», который обозначает людей, вынужденных покинуть свою традиционную среду обитания, временно или навсегда, в связи с заметным ухудшением экологии (вызванным естественными причинами или деятельностью человека), ставящим под угрозу их существование и/или серьезно влияющим на качество их жизни<sup>7</sup>. Ожидается, что к 2050 году во всем мире свои дома покинут до 300 миллионов «климатических беженцев»<sup>8</sup>. Часто миграции способствует опасное сочетание неурожая, долгов, алчности торговцев сельскохозяйственной продукцией, бедности и отсутствия альтернативной трудовой занятости.

Неравные и дискриминационные социальные нормы и институты часто играют одну из основных ролей в ситуации, когда женщины и девочки принимают решение о миграции. Если иммиграционная политика принимающих стран косвенно предполагает статус иждивенцев для женщин и статус независимых мигрантов для мужчин и отводят женщинам семейную роль, а не роль на рынке труда, такая политика усиливает некоторые из факторов, ответственных за социальную уязвимость женщин-мигрантов. Это особенно верно в отношении импортирующих рабочую силу стран, в которых право на работу отделяется от права на проживание и в которых женщины, не имеющие разрешения на работу, обычно трудоустраиваются нелегально.

## 2.5 Более глубокое понимание влияния глобальных событий на перемещения людей

Массовое перемещение населения в XXI веке представляет собой уникальный вызов для институтов управления границами, поскольку от них требуется обеспечить как защиту отдельных лиц и групп, пересекающих границы, так и безопасность границ. По данным Агентства ООН по делам беженцев, по состоянию на 2018 г. в общей сложности 70,8 миллиона человек во всем мире были насильственно перемещены в результате конфликтов, преследований или масштабного насилия. Это на 2,3 миллиона больше, чем годом ранее. Около 25,9 миллиона человек составили беженцы, 41,3 миллиона – внутренне перемещенные лица, а 3,5 миллиона – просители убежища. Около половины всех беженцев – дети в возрасте до 18 лет<sup>9</sup>.

Многие мигранты используют обычные каналы и маршруты, но много и тех, кто ищет сомнительные и незаконные пути миграции. Например, отсутствие надежды заставляет молодых

людей из Эфиопии путешествовать по самым негостеприимным местам на земле в надежде добраться до пострадавшего от войны Йемена или Саудовской Аравии<sup>10</sup>. Используя древние миграционные коридоры (например, Средиземное море), тысячи мигрантов из Африки бегут от нищеты, войны, политической нестабильности и отсутствия приемлемых условий жизни; они подвергаются риску при пересечении многочисленных границ и во время опасных морских путешествий с целью попасть в Европу.

Мигрирующее население имеет право на защиту. Сотрудники пограничных служб должны быть осведомлены о правах на защиту и обязанностях государства и его представителей; это позволит им быть уверенными в том, что они действуют в соответствии с существующими международными и национальными нормами. Такая осведомленность гарантирует указанные права и создает основу для выполнения функций в области управления границами.

Множество причин толкают женщин, мужчин, мальчиков и девочек к массовой миграции: это войны и конфликты, страх насилия и преследований, финансовые трудности и экологические проблемы, ведущие к потере дома и средств к существованию. Желание мигрировать и притягательность пункта назначения (подталкивающие и притягивающие факторы) часто по-разному воспринимаются женщинами и мужчинами. Политические потрясения, вооруженные конфликты и насилие являются общими для них подталкивающими факторами, однако пережитый опыт бегства, покинутости и лишений может заметно различаться. Неравенство в отношении гендерных ролей и обязанностей, сексуальное насилие и эксплуатация, а также крайняя нищета часто влияют на выбор женщинами места назначения. Притягательность трудоустройства, возможность обеспечить свою семью и свобода от призыва в армию являются мощными притягивающими факторами миграции для мужчин; при этом ожидания со стороны общества и стремление соответствовать культурным нормам побуждают к миграции как мужчин, так и женщин.

Во время кризисов и конфликтов, когда временные/мигрирующие группы населения бегут от насилия и опасности, определенная их часть сталкивается с особыми и непропорционально серьезными препятствиями. Среди этих лиц – женщины и девочки, путешествующие без сопровождения; беременные женщины и кормящие матери, ослабленные тяготами бегства от опасности, а также дети, сталкивающиеся с преступниками и рискующие быть похищенными и проданными. Женщины и девочки из отдаленных общин или имеющие инвалидность сталкиваются с дополнительными трудностями. Мужчины и мальчики подвергаются вербовке в преступные группировки, а также захвату в плен и вербовке в состав групп ополченцев или в вооруженные силы.

Понимание гендерных последствий конфликта и других основных причин перемещения населения и возможность обеспечить соответствующие потребности просителей убежища, мигрантов и беженцев\* исключительно важны для ведомств по управлению границами.

## 2.6 Эффективная борьба с организованной преступностью, включая незаконный ввоз мигрантов и торговлю людьми, при обеспечении защиты прав человека

Расширение торговли, финансовых услуг, путешествий и коммуникации в глобальном масштабе привело к развитию и взаимосвязанности мира, но при этом создало такие возможности для прибыльной преступной деятельности, которых никогда раньше не было. По оценкам ООН, сделанным в 2011 году, финансовые потоки, связанные с транснациональной организованной преступностью, составляют 1,5% мирового ВВП<sup>11</sup>. В настоящее время незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми, с экономической точки зрения, возможно, являются четвертым по величине сектором преступности в мире: по оценкам, его годовая рыночная стоимость составляет не менее 157 миллиардов долларов США<sup>12</sup>. Организованные преступные

---

\* Беженец – это лицо, которое покинуло свою страну происхождения и не может или не желает вернуться в нее по причине вполне обоснованных опасений подвергнуться преследованиям из-за своей расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Проситель убежища – это лицо, ищущее международной защиты. В странах с индивидуализированными процедурами проситель убежища – это лицо, чье заявление еще не было окончательно рассмотрено той страной, в которой оно было подано. Не каждый проситель убежища в конечном итоге будет признан беженцем, но каждый беженец изначально является просителем убежища.

Экономический мигрант – это лицо, покидающее свою страну происхождения по финансовым и/или экономическим причинам. Экономические мигранты решают переехать в поисках лучшей жизни, а не бегут от преследований. Таким образом, они не отвечают критериям для предоставления статуса беженцев и не имеют права на получение международной защиты.

группировки продолжают расширять перечень направлений своей незаконной деятельности, а с развитием технологий – мобильной связи и даркнета – появились новые области такой деятельности (например, киберпреступность и экологическая преступность)<sup>13</sup>. Эта ситуация приводит к последствиям для сектора управления границами. Преступные сети не имеют жесткой структуры, они организованы более горизонтально и легко и быстро приспосабливаются к меняющимся обстоятельствам.

Границы могут быть благоприятным местом для преступной деятельности, угрожающей региональной и национальной безопасности. Например:

- ◆ незаконный ввоз мигрантов и современное рабство распространились в Восточной Европе, а также в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке;
- ◆ пираты из беднейших стран мира (регион Африканского Рога) требуют выкуп за корабли из богатейших стран;
- ◆ контрафактные товары подрывают законную торговлю и угрожают жизням людей;
- ◆ отмывание денег и неконтролируемые секторы экономики коррумпируют банковскую систему во всем мире<sup>14</sup>.

Успех и сила транснациональной организованной преступности в сочетании с масштабными перемещениями населения и требованиями в сфере законной международной торговли делают обмен разведывательной информацией о трансграничной безопасности и сотрудничество в этой области необходимым элементом защиты национальной безопасности и безопасности людей.

Организованные преступные группировки различного размера и с различной структурой и потенциалом в целях получения огромной прибыли способствуют нелегальному перемещению людей; они стали важным фактором глобальной миграции. Эти группировки часто создают свои операционные центры, в которых эксплуатируются уязвимые и отчаявшиеся люди из числа мигрирующих и перемещенных групп населения. Мигранты, не нашедшие работу, часто оказываются в долгах и нищете, но не могут обратиться к властям из-за своего нелегального статуса. В этой ситуации они, как и лица без гражданства, беженцы, просители убежища и внутренне перемещенные лица (ВПЛ), уязвимы с точки зрения риска стать жертвами торговли людьми<sup>15</sup>. Различия между незаконным ввозом людей и торговлей людьми приведены в таблице 2.

**Таблица 2. Основные различия между незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми**

	Торговля людьми	Незаконный ввоз мигрантов
Согласие	Согласие неважно, если имеются соответствующие средства	Как правило, добровольное согласие
Цель преступления	Эксплуатация жертвы	Получение финансовой или материальной выгоды
Пересечение государственной границы	Не обязательно	Обязательно
Источник преступной прибыли	Эксплуатация жертвы	Содействие незаконному въезду или пребыванию
Объект преступления	Человек	Общественный порядок, власть государства или правовые положения, действующие в государстве

Источник: Управление ООН по наркотикам и преступности, *Глобальное исследование незаконного ввоза мигрантов* (Вена, УНП ООН, 2018).

Женщины, девочки, мужчины и мальчики могут стать жертвами различных форм торговли людьми. Уязвимость к торговле людьми тесно связана с гендерными ролями и гендерно-обусловленной незащищенностью, а также с возрастом. Например, лагеря беженцев и ситуация людей, спасающихся от конфликта, создают множество возможностей для вербовщиков, стремящихся принудить или обмануть уязвимых лиц, с тем чтобы они воспользовались ложным шансом; особенно подвержены риску одинокие женщины, разлученные со своей семьей; молодые девушки, а также подростки и дети, передвигающиеся без сопровождения. Например, разлученные со своими родственниками во время бегства из Мьянмы дети народа Рохинджа, которых захватили в плен, на которых воздействовали угрозами или которых выманили из лагерей беженцев, были обнаружены даже в Индии и Непале<sup>16</sup>. Дети – одна из самых уязвимых групп, привлекающих внимание торговцев людьми. Организованные преступные группировки решают торговать детьми, поскольку их легко завербовать и можно быстро найти им замену<sup>17</sup>.

По оценкам Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН),

- ◆ женщины и девочки составляют 71% всех выявленных жертв торговли людьми во всем мире;
- ◆ доля выявленных жертв-мужчин увеличилась с 16% в 2004 г. до 29% в 2014 г.;
- ◆ торговля людьми для целей сексуальной эксплуатации является преобладающей формой торговли людьми (54% от всего объема торговли людьми), а женщины составляют 96% жертв торговли людьми для целей сексуальной эксплуатации;
- ◆ торговцы людьми, эксплуатирующие женщин для других целей (принудительный труд, принудительные браки, попрошайничество и домашнее рабство), обычно подвергают жертв сексуальному насилию в качестве средства принуждения и контроля;
- ◆ девочки составляют почти три четверти выявленных жертв торговли детьми;
- ◆ доля жертв торговли людьми для целей принудительного труда в последние годы выросла: примерно четверо из десяти жертв, выявленных в 2012-2014 гг., были проданы для принудительного труда, и 63% этих жертв были мужчины;
- ◆ мужчины составляют 82% жертв торговли людьми для целей извлечения органов<sup>18</sup>.

Мужчины, ставшие жертвами торговли людьми, могут неохотно признавать этот факт и не желать идентифицировать себя в качестве жертвы из-за гендерных стереотипов маскулинности. В результате этого проблемам и потребностям мужчин, оказавшихся жертвами торговли людьми, уделяется меньше внимания при проведении оценки их уязвимости и их потребностей в помощи и защите<sup>19</sup>.

При принятии мер против торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов необходимо использовать интерсекциональный подход, в рамках которого меры защиты и профилактики разрабатываются с учетом не только гендерного фактора, но и возраста, образования, сексуальной ориентации и индивидуального опыта человека. Для пограничников учет гендерной проблематики означает, например, отказ от подходов, узко направленных только на «профилирование». Молодые экономические мигранты мужского пола из раздираемых войной или обедневших регионов часто подвергаются тщательной проверке в рамках борьбы с терроризмом, но не рассматриваются как жертвы торговли людьми для целей трудовой эксплуатации. Интеграция гендерной проблематики в работу пограничных ведомств на основе гендерного анализа помогает выявить неосознанную предвзятость, влияющую на рациональное мышление, планирование и деятельность по управлению границами.

## 2.7 Более глубокое понимание возможных связей между миграцией и насильственным экстремизмом/терроризмом и их последствий для управления границами

Мужчины, женщины, мальчики и девочки по-разному переживают опыт, связанный с насильственным экстремизмом. Очень важно выйти за рамки стереотипов об их возможных ролях, будь то роль жертвы, вербовщика или преступника\*. Существует множество гендерно-окрашенных аспектов миграции и уязвимости перед насильственным экстремизмом. Например, в странах Центральной Азии мигрантами, ищущими работу, являются преимущественно молодые люди, у которых часто нет образования и возможностей для трудоустройства. Не найдя работу или подвергаясь дискриминации, жестокому обращению и эксплуатации в странах назначения, они могут стать уязвимыми для вербовки в воинствующие экстремистские группировки. Если мужчины, обеспечивающие семью, не возвращаются домой, женщины, столкнувшись с ограниченным экономическим выбором, тоже могут подвергаться более высокому риску радикализации, ведущей к терроризму, под влиянием воинствующих экстремистских группировок<sup>20</sup>.

Что касается миграции, то женщины могут влиять на детей, являющихся объектом вербовки в состав воинствующих экстремистских группировок: они могут помочь детям мигрировать или убедить их остаться дома. Женщины могут стать объектом вербовки в качестве активных борцов/сторонниц воинствующих экстремистских группировок или для вступления в брак с мужчинами из этих группировок. Женщины и девушки, которые бегут из экстремистских группировок и пытаются вернуться домой, тоже остаются в группе риска<sup>21</sup>.

Для пограничников важно избегать гендерной классификации и предвзятого профилирования мигрантов – например, классификации их в качестве угрозы или в качестве уязвимых к экстремизму лиц, основанной только на гендерных представлениях о использовании насилия мужчинами или об уязвимости женщин, и принятия соответствующих решений о том, кого следует депортировать, задержать, поместить под наблюдение или защищать<sup>22</sup>. Помимо опровержения предубеждений, связанных с этнической принадлежностью, религией и другими признаками, интеграция гендерных аспектов может помочь пограничникам выявить конкретные риски или индивидуальные потребности мигрантов и других лиц, пересекающих границы.

## 2.8 Содействие трансграничной торговле

Управление трансграничной торговлей имеет далеко идущие последствия для миллионов торговцев во всем мире, ежедневно пересекающих границы в поисках товаров и рынков. Широко распространенная ситуация отсутствия безопасности у территориальных границ, усугубляемая отсутствием целевого управления границами, не дает развиваться законной коммерческой деятельности и ставит под угрозу средства существования тех лиц, которые зависят от неформальных торговых маршрутов и объектов для обеспечения своих семей и укрепления своего экономического положения.

Акцент на торговлю как инструмент социально-экономического развития, устойчивого роста и развития мирных взаимоотношений привлек внимание к гендерным аспектам трансграничной торговли. Например, в Южной и Восточной Африке повседневной трансграничной торговлей в значительной степени занимаются малообеспеченные женщины. По оценкам, 90% женщин-торговцев в регионе Восточноафриканского сообщества полагаются на трансграничную торговлю как на единственный источник дохода<sup>23</sup>. В южной части Африки 70-80% неформальных трансграничных торговцев составляют женщины. При том, что и женщины, и мужчины сталкиваются с трудностями, когда дело касается упрощения процедур торговли и логистики, а торговля помогает многим женщинам расширить свои экономические возможности,

---

\* Более подробно этот вопрос рассматривается в концептуальной записке «Гендер, предупреждение насильственного экстремизма и борьба с терроризмом».

женщины сталкиваются с определенными ограничениями. Речь идет о словесных оскорблениях и сексуальных домогательствах на пограничных переходах и большей зависимости от общественного транспорта по сравнению с мужчинами; это сопряжено с соответствующими затратами и более частыми случаями грабежей и физических нападений по пути на рынок. Женщины спят по очереди, с тем чтобы следить за товарами и предотвратить кражу, и останавливаются все вместе в одном жилище, чтобы снизить риск гендерно-обусловленного насилия<sup>24</sup>. В 2018 г. правительство Уганды приняло «Хартию для трансграничных торговцев», в которой определены основные права и обязанности торговцев и сотрудников пограничных служб шести стран Восточноафриканского сообщества; хочется надеяться, что принятие этого документа позволит торговцам беспрепятственно пересекать границы.

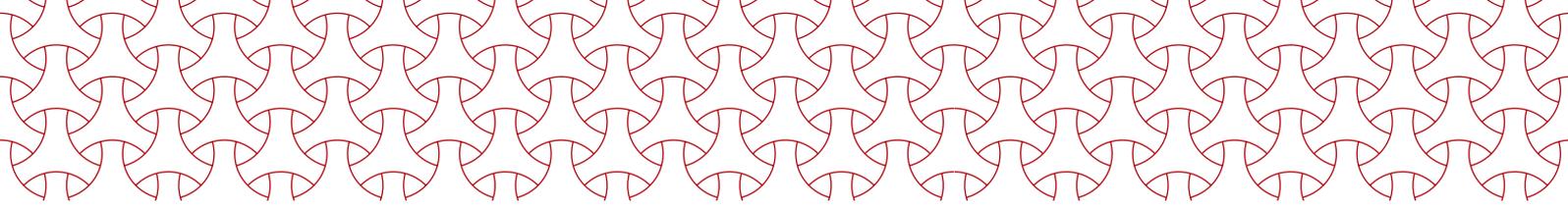
## Endnotes

1. UN OSAGI, Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming [Бюро Специального советника Генерального секретаря ООН по гендерным вопросам и улучшению положения женщин, Важные понятия, лежащие в основе учета гендерной проблематики], New York, United Nations, 2001.
2. World Health Organization, WHO gender policy – Integrating gender perspectives in the work of WHO [Гендерная политика ВОЗ – интеграция гендерных аспектов в работу ВОЗ], 2002, <https://www.who.int/gender/mainstreaming/ENGwhole.pdf>.
3. M. Nayak, Migration and gendered insecurities in global politics. – In: C. E. Gentry, L. J. Shepherd and L. Sjoberg (eds), The Routledge Handbook of Gender and Security [Миграция и гендерная незащищенность в глобальной политике (в справочнике по вопросам гендера и безопасности)], London, Routledge, 2019, p. 194-204.
4. Правительство Кыргызской Республики, План действий по реализации Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН о роли женщин в обеспечении мира и безопасности, Постановление № 334-р (р), 21 сентября 2018 г., действие 2.2.3.
5. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Глобальные тенденции: вынужденное перемещение лиц в 2018 году, Женева, УВКБ ООН, 2019. В глобальном масштабе доля женщин среди всех мигрантов сократилась с 49% в 2000 г. до 48% в 2015 г. В значительной степени это связано с ростом доли мужчин-мигрантов в странах с высоким уровнем доходов, не являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): в 2000-2015 гг. доля женщин-мигрантов в таких странах сократилась с 45% до 40%. Доля женщин-мигрантов также уменьшилась в странах со средним уровнем доходов. Однако в странах ОЭСР с высоким уровнем доходов доля женщин-мигрантов выросла с 51% до 52%.
6. S. Martinez, Why migrants are desperate to flee Central America to cross U.S. border CBC Radio [Почему мигранты отчаянно пытаются бежать из Центральной Америки, чтобы пересечь границу Соединенных Штатов], CBC Radio, 28 June 2018, <https://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-june-28-2018-1.4724876/why-migrants-are-desperate-to-flee-central-america-to-cross-u-s-border-1.4725091>.
7. The Economist, Why climate migrants do not have refugee status [Почему климатические мигранты не имеют статуса беженцев], The Economist, 6 May 2018, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/03/06/why-climate-migrants-do-not-have-refugee-status>.
8. O. Milman, E. Holden and D. Agren, The unseen driver behind the migrant caravan: Climate change, [Невидимая движущая сила каравана мигрантов: изменение климата], The Guardian, 30 October 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/30/migrant-caravan-causes-climate-change-central-america>.
9. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, сноска 5 выше, с. 2.
10. T. Gardner, Deadly journeys: How despair drives young Ethiopians to flee to Yemen [Смертельные путешествия: как отчаяние заставляет молодых граждан Эфиопии бежать в Йемен], The Guardian, 9 May 2018, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/may/09/young-ethiopians-poverty-yemen-the-gulf>.
11. The Economist, Illicit financial flows are hard to stop [Незаконные финансовые потоки трудно остановить], The Economist, 31 January 2019, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/01/31/illicit-financial-flows-are-hard-to-stop>.
12. UNODC, Global study on smuggling of migrants 2018 [УНП ООН, Глобальное исследование незаконного ввоза мигрантов 2018 года], No. 24, Vienna, UNODC, 2018.
13. УНП ООН, Всемирный доклад о наркотиках 2017 г. (буклет 5): Проблема наркотиков и организованная преступность, незаконные финансовые потоки, коррупция и терроризм (май 2017 г.), [https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_5\\_NEXUS.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_5_NEXUS.pdf).
14. UNODC, The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment [УНП ООН, Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности], 2010, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>.
15. Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи 15 ноября 2000 г., вступил в силу 28 января 2004 г.).
16. S. Piranty, The Rohingya children trafficked for sex [Дети Рохинджа, проданные для секса], BBC News, 20 March 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-43469043>.
17. European Commission, Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings [Европейская комиссия, Отчет о прогрессе, достигнутом в борьбе с торговлей людьми], 19 May 2016, COM (2016) 267, p. 4, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_fight\\_against\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016.pdf); R. Surtees, Trafficking of men – A trend less considered: The case of Belarus and Ukraine [Торговля мужчинами – тенденция, которую не принимают во внимание: случай Беларуси и Украины], IOM Global Database Thematic Research Series, No. 23, 2008, p. 10, [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/IDM/MRS-36.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/MRS-36.pdf); Y. Fedotov, Report: Majority of trafficking victims are women and girls; one-third children [Большинство жертв торговли людьми – женщины и девушки; одна треть – дети], UN Sustainable Development Goals, 22 December 2016, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/12/report-majority-of-trafficking-victims-are-women-and-girls-one-third-children>.
18. UNODC, Global report on trafficking in persons 2016 [УНП ООН, Глобальный доклад о торговле людьми 2016 года], December 2016, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf).
19. R. Surtees, сноска 17 выше.

20. C. Nellemann, R. Henriksen, R. Pravettoni, D. Stewart, M. Kotwovou, M. A. J. Schlingemann, M. Shaw and T. Reitano, World atlas of illicit flows [Мировой атлас потоков нелегальной миграции], 2018, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>.
21. UNODC, Global report on trafficking in persons 2018 [УНП ООН, Глобальный доклад о торговле людьми 2018 года], Vienna, UNODC, 2018, [www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html](http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html).
22. M. Nayak, сноска 3 выше.
23. Republic of Rwanda, National cross-border trade strategy 2012-20, [Республика Руанда, Национальная стратегия трансграничной торговли на 2012-2017 гг.], Kigali, Ministry of Trade and Industry, 2012, p. 10.
24. R. L. Blumberg, J. Malaba and L. Meyers, Women cross-border traders in southern Africa [Женщины-трансграничные торговцы в южной части Африки], USAID, 2016.







## 3. Что будет представлять собой управление границами, включающее поощрение гендерного равенства и интеграцию гендерной проблематики

Ведомства по управлению границами, учитывающие гендерную проблематику и содействующие обеспечению гендерного равенства, справедливым образом применяют закон ко всем лицам, по той или иной причине пересекающим границу; не допускают дискриминацию по признаку пола, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения, а также содействуют институциональным изменениям, необходимым для достижения гендерного равенства. Это означает набор отражающей общество и отличающейся многообразием рабочей силы, которая может надлежащим образом реагировать на потребности как людей, пересекающих границу, так и местных общин, проживающих в приграничных районах.

В данном разделе представлены компоненты видения для достижения этих целей путем формирования более представительного кадрового состава, принятия мер по реагированию на разнообразные потребности, борьбы с гендерно-обусловленным насилием и дискриминацией в пограничном контексте и поощрения подотчетности в ведомствах по управлению границами.

### 3.1 Руководство пограничных служб поддерживает поощрение гендерного равенства и интеграцию гендерной проблематики

Достижение целей комплексного гендерного подхода и гендерного равенства требует коллективных, организационных и программных усилий, в которых участвует весь персонал на всех уровнях. Необходимым компонентом этого является целеустремленное, активное и внимательное руководство.

Сильное, приверженное цели и подотчетное руководство, которое инициирует, направляет и контролирует интеграцию гендерной проблематики и последовательно устанавливает высокие стандарты, понимает последствия как внутреннего, так и внешнего измерения гендерного равенства для безопасности границ. Внешнее измерение наиболее заметно для публики, но не может быть реализовано без внутренних структурных изменений.

Руководство обязано инициировать и поддерживать комплексные меры по преобразованию ведомства, в том числе посредством разработки необходимых стратегий и политики, искоренения дискриминационной практики и проведения комплексного обучения персонала по вопросам гендерного равенства. Руководство должно воодушевлять людей и заряжать их энергией, а публичные высказывания и действия должны способствовать лучшему пониманию гендерной проблематики в организации.

---

На снимке: участница семинара по изготовлению мозаики, организованного структурой «ООН-женщины» в лагере беженцев Заатари в Иордании (2015 г.). © UN Women/ Christopher Herwig

Если руководство решительно продвигает гендерное равенство и учитывает гендерную проблематику, институты по управлению границами:

- ◆ берут на себя обязательство на высоком уровне интегрировать гендерную проблематику и отстаивать гендерное равенство в рамках организации, в обществе и в приграничных общинах, а также на площадках для принятия решений;
- ◆ реализуют отвечающую контексту пограничных служб гендерную стратегию, предусматривающую план действий, сроки и ресурсы для деятельности по интеграции гендерной проблематики во все процессы (подробнее см. в подразделе 4.1);
- ◆ уделяют особое внимание реализации Повестки дня «Женщины, мир и безопасность», а также соблюдению международного, регионального и национального законодательства и стандартов, касающихся гендерных аспектов управления границами;
- ◆ бросают вызов патриархальным структурам и установкам, препятствующим изменениям, – особенно там, где преобладают мужское доминирование и дискриминационная практика и поведение, а женщины и лица разнообразной сексуальной ориентации и гендерной идентичности являются меньшинствами.

Пример во врезке 4 показывает, какие первоначальные шаги может предпринять руководство для интеграции гендерной проблематики. Осторожные и ограниченные шаги могут привести к более значительным и амбициозным действиям, когда растут поддержка и понимание.

#### **4. Усилия агентства «Фронтекс» по интеграции гендерной проблематики**

Инициатива по интеграции гендерной проблематики в работу «Фронтекс» (Frontex), агентства пограничной и береговой охраны Европейского союза, включала обязательства на самом высоком исполнительном уровне этой организации и задействовала уважаемый членскую структуру (Консультативный форум «Фронтекс» по основным правам) в качестве отправной точки для этой работы.

Для оценки наличия или отсутствия комплексного гендерного подхода и гендерных стереотипов при определении функций и обязанностей, а также использования данных, сгруппированных по признаку пола, был проведен анализ документов, используемых организацией. По результатам этого анализа было подготовлено десять рекомендаций для высшего руководства относительно более эффективной интеграции гендерной проблематики.

Непосредственным результатом этой работы стало согласие руководителей высшего звена с презентацией Международной организации по миграции (МОМ) о важности гендерного равенства и комплексного гендерного подхода. Это расширило знания руководителей и положило начало процессу дальнейших презентаций на других уровнях управления, направленных на повышение информированности о значении гендерного равенства и учета гендерной проблематики в пограничных службах.

*Источник: Frontex, Fifth annual report – 2017, Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights [Пятый годовой отчет – 2017, Консультативный форум «Фронтекс» по основным правам], 2018, pp. 23-25.*

### **3.2 Пограничные службы внимательны к различающимся потребностям разных групп**

Пограничные службы, интегрирующие гендерную проблематику и содействующие гендерному равенству, предпринимают шаги для обеспечения информированности своего личного состава о различающихся потребностях женщин, мужчин, девочек и мальчиков (включая лиц различной сексуальной ориентации, гендерной идентичности и гендерного самовыражения) и реагирования сотрудников на эти потребности. Пограничные службы осведомлены об особых факторах уязвимости и потребностях различных лиц и групп населения, а также о различающемся влиянии преступности, кризисов и конфликтов на женщин, мужчин, мальчиков, девочек и лиц из числа ЛГБТИ. У них имеются люди, политика и процедуры, обеспечивающие

понимание конкретных обстоятельств, опыта и потребностей каждого человека в каждом конкретном случае, а также недопущение гендерных предубеждений.

Особое внимание следует уделять вероятному опыту и потребностям женщин, которые могут подвергаться риску насилия или уже стали жертвами насилия. Например, гендерно-обусловленное насилие в месте происхождения – домашнее насилие в семье или различные формы сексуального насилия (в том числе в условиях конфликта, постконфликтных ситуаций и гуманитарных кризисов) – увеличивает уязвимость женщин перед торговлей людьми и эксплуатацией. Сотрудники пограничной службы должны признавать тот факт, что транссексуалы и интерсексуалы\*, пересекающие границу, имеют право идентифицировать себя как мужчины или женщины, и что это не должно служить основанием для возможных досмотров. Не должен требоваться никакой личный досмотр, подтверждающий гендерную принадлежность, и вопрос гендера нельзя использовать для отказа в предоставлении убежища.

Гендерный подход применяется ко всем лицам, вступающим в контакт с пограничными службами, будь то туристы, мигранты, просители убежища или жертвы, свидетели или предполагаемые исполнители преступлений либо граждане и жители приграничных общин.

Органы пограничного контроля, учитывающие в своей работе потенциальные гендерные последствия вышеупомянутых факторов уязвимости, могут более эффективно реагировать на потребности и незащищенность людей, проживающих в сообществах или пересекающих международные границы. Они должны обеспечить, чтобы с каждым человеком, пересекающим границу, будь то по суше, морю или воздуху, обращались с профессионализмом и уважением, чтобы его права человека соблюдались, а предоставляемые услуги должным образом отвечали различающимся потребностям женщин, мужчин, мальчиков и девочек (включая лиц из числа ЛГБТИ).

В таблице 3 представлены некоторые примеры того, как обращение с людьми с профессионализмом и уважением может оказать глубокое влияние на восприятие пограничных служб и понимание их работы, а также на способность этих служб выявлять и предотвращать преступления.

**Таблица 3. Преимущества интеграции гендерной проблематики в управление границами**

Интеграция гендерных аспектов	Потенциальный результат
Соблюдение прав человека	
<p>Решения, принимаемые на основе применения принципов и стандартов прав человека (включая гендерное равенство), а не предположений, связанных с полом, возрастом, расой, одеждой, религией, сексуальной ориентацией и т. д.</p> <p>Справедливая, основанная на равноправии служба, отвечающая потребностям населения</p>	<p>Повышение уровня доверия и сотрудничества улучшает совместную работу и безопасность, сокращая при этом условия, способствующие вербовке в состав преступных группировок</p> <p>Повышение качества услуг и улучшение репутации</p>
<p>Безопасные условия как для персонала, так и для задержанных или опрошенных лиц или лиц, находящихся под защитой</p> <p>Внимание к базовым потребностям задержанных (кров, еда, вода и здоровье)</p> <p>Гарантия того, что женщин будут опрашивать/досматривать женщины</p> <p>Методы интервью обеспечивают признание предполагаемых жертв торговли людьми <i>жертвами</i>, а не преступниками</p>	<p>Соблюдение прав человека</p> <p>Повышение вероятности того, что жертва выступит в качестве свидетеля в рамках уголовного преследования торговцев людьми</p> <p>Повышение вероятности того, что жертвы получат те услуги, на которые они имеют право</p>

\* Эти термины объясняются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер».

Интеграция гендерных аспектов	Потенциальный результат
Мигранты и беженцы	
Знание о том, что преследование и насилие на гендерной почве являются полноценным основанием для подачи заявления о предоставлении убежища	Соблюдение международных и национальных правовых норм
Знание о принципе <i>невывсылки</i> беженцев и соблюдение этого принципа на практике	Обеспечение только добровольного возвращения/переселения беженцев и сокращение вероятности конфликтов со службами безопасности и местным населением
Понимание различий между преступлением незаконного ввоза мигрантов и преступлением торговли людьми и применение соответствующих процедур	Соблюдение требований законодательства; помощь в сокращении преступности и повышении безопасности на границах; обеспечение соответствующих услуг/помощи жертвам торговли людьми и терроризма
Обращение с жертвами торговли людьми как с жертвам, а не преступниками, и предложение им помощи (юридической, гуманитарной)	
Информированность о национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми	
Знание соответствующего трудового законодательства и требований к законным трудовым договорам для мигрантов	Содействие повышению безопасности труда мигрантов и предотвращению торговли людьми
Обращение с мужчинами и женщинами любого возраста и происхождения в соответствии с принципами прав человека, без явных подозрений в отношении какой-либо группы	Формирование доверия, снижение враждебности и незащищенности
Контакты и сотрудничество с организациями, предоставляющими гуманитарную и юридическую помощь, и с правоохранительными органами	Укрепление способности должным образом выполнять гуманитарные/ правовые требования: решение проблемы нарушений прав человека
Надлежащее выполнение процедур с уважением как к мужчинам, так и к женщинам	Снижение уровня опасений относительно несправедливости и неравенства; содействие безопасности и благополучию путешественников/торговцев
Обеспечение применения требований о предоставлении защиты детям/несовершеннолетним лицам без сопровождения взрослых	Соблюдение прав человека и вклад в безопасность и защиту детей, помощь в розыске семей и снижение вероятности вербовки преступниками и террористическими группировками
Перемещение членов воинствующих экстремистских/террористических группировок	
Обучение сотрудников мужского и женского пола по вопросам раздельного расследования/проведения допроса членов семьи/группировки, а также проведения досмотра и контроля за содержанием под стражей	Укрепление способности проводить различие между членами семьи/индивидными, связанными с членами воинствующих экстремистских и террористических группировок, и лицами, активно участвующими в экстремистской/террористической деятельности
Взаимодействие с приграничными общинами	
Гендерно-ориентированный подход к коммуникации с приграничной общиной	Передача приграничными общинами информации об обстановке и угрозах безопасности
Баланс мужчин и женщин в составе команд/групп, занимающихся взаимодействием с общинами и безопасностью общин	Повышение вероятности того, что местные женщины и мужчины захотят участвовать в комитетах/группах/ мероприятиях в области безопасности
	Включение проблем как мужчин, так и женщин в повестку дня в области безопасности: признание всех усилий и соображений

### 3.3 Пограничные службы конструктивно взаимодействуют с людьми, проживающими в приграничных общинах

Формирование отношений с местными общинами имеет очень большое значение для поддержания безопасности границ – особенно в районах, где постоянно происходят небольшие конфликты и имеет место нестабильность. Население приграничных районов проживает как

в городских, так и в сельских поселениях и включает постоянных и временных жителей; лиц, переезжающих с места на место; торговцев; возвращающихся ВПЛ; экономических мигрантов, беженцев, просителей убежища и жертв торговли людьми и незаконного ввоза людей. Наличие или отсутствие безопасности в приграничных районах по-разному влияет на эти разнообразные группы, которые и сами по-разному способствуют приграничной безопасности или ее отсутствию. Аналогичным образом, факторы уязвимости, действующие для этих групп, тоже могут быть самыми разными. Помимо общих опасений относительно вербовки в состав радикальных групп, распространения организованной преступности и риска торговли людьми и гендерно-обусловленного насилия, на безопасность постоянного/полупостоянного населения, живущего у границы, негативно влияет конкуренция за доступ к природным ресурсам и контроль над ними; распространение болезней; кража животных и имущества, а также торговля сомнительными товарами и потеря рынков из-за задержек на границе.

Пограничные службы, учитывающие гендерную проблематику, устанавливают связи с женщинами и мужчинами в приграничных общинах. В некоторых контекстах это делается через специально назначенных координаторов по взаимодействию с общинами. Пограничные службы могут работать с женскими и другими общественными организациями и ОГО для того, чтобы:

- ◆ установить партнерские отношения с общинами, при помощи которых пограничники и местные жители вместе решают проблемы в области безопасности общины;
- ◆ делиться важной информацией об угрозах безопасности местной общины;
- ◆ консультироваться с местными женщинами, мужчинами и молодежью с целью лучше понять их проблемы в области безопасности, связанные с гендером (включая те, которые обусловлены отсутствием демаркации границ, межгосударственными и межобщинными пограничными спорами, вопросами безопасности на пунктах пересечения границы, недоверием к службам безопасности и недостаточной безопасностью границы или плохим пограничным контролем);
- ◆ разрабатывать и совместно реализовывать планы действий;
- ◆ оказывать поддержку сотрудникам в области развития потенциала при помощи обучения и наставничества\*.

В конечном итоге, прислушиваясь к многочисленным заинтересованным сторонам на уровне общины и учитывая их мнения, сотрудники пограничных служб лучше понимают проблемы общин в области безопасности и их потребности и могут организовать более соответствующее ситуации и оперативное обеспечение безопасности. Это также помогает сократить дискриминацию и маргинализацию, в том числе среди женщин и молодежи; голоса этих групп должны быть услышаны, а их представители должны получить право и возможность участвовать в улучшении ситуации в области безопасности в своих общинах. Во врезке 5 приведен пример сотрудничества между пограничными службами и молодежью.

### 5. Помощь молодежи пограничникам (Таджикистан)

В ходе оценки, проведенной организацией Saferworld в Хатлонской области и Горном Бадахшане (Таджикистан), были изучены факторы уязвимости и пути к радикализации. Многие молодые люди уехали из Таджикистана в Россию в поисках хорошо оплачиваемой работы, чтобы содержать свои семьи на родине. Считалось, что когда они не могли найти работу, их привлекали в свои ряды радикальные группы. Во многих случаях религиозный радикализм не являлся движущей силой, а некоторые молодые люди совершали акты межличностного насилия или другие преступные действия до того, как они уехали из Таджикистана.

Хотя данные о роли религии как движущего фактора, ведущего к отсутствию безопасности, были неоднозначными, дефицит доверия между властями и местным населением иногда, казалось, подталкивал людей к отъезду из страны. Подходы властей к противодействию

\* Консультации с гражданским обществом более подробно рассматриваются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер» и Пособии 4 «Органы правосудия и гендер».

Участие гражданского общества в надзоре и управлении сектором безопасности рассматривается в разработанном ДКВС, ОБСЕ БДИПЧ и МУНИУЖ ООН пособии «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества» (пособие 9 из серии пособий «Гендер и реформирование сектора безопасности», Женева, ДКВС, 2008 г.).

радикализации, ориентированные исключительно на государство и придающие чрезмерное значение вопросам идентичности (в том числе религиозной), и отсутствие подходов, ориентированных на общину и направленных на выявление проблем и причин недовольства, подталкивают людей к участию в группах, склонных к насилию.

Хотя угроза того, что люди уезжают, чтобы присоединиться к воинствующим группам, является важной проблемой, жители этих общин не считают ее основной угрозой безопасности, с которой необходимо бороться.

Организация Saferworld оказала поддержку местному населению в разработке и реализации ориентированных на общину стратегий реагирования на эти факторы с целью снизить риск вербовки в воинствующие группы и повысить устойчивость приграничных общин, проживающих в районах повышенного риска.

В районе Шохин на юге Таджикистана это включало создание молодежных волонтерских групп местными властями/районной администрацией и Шохинской группой по развитию партнерства в целях охраны общественного порядка (в которую входят члены общины, активисты гражданского общества и сотрудники милиции). Эти группы, известные под названием «Помощь молодежи пограничникам», действуют в отдельных деревнях вдоль таджикско-афганской границы. Цель состоит в том, чтобы молодые мужчины и женщины оказывали поддержку пограничным войскам и другим службам безопасности в выявлении проблем безопасности местных общин (включая вопросы, связанные с границей) и решении этих проблем.

Когда местные власти признали общину важным субъектом в сфере обеспечения безопасности и проконсультировались с жителями по поводу их потребностей в области безопасности, выросло доверие между властями, милицией/пограничниками и общинами, что позволило расширить сотрудничество в целях решения проблем.

*Источник: интервью с региональным руководителем Saferworld в Центральной Азии и Мьянме Тamarой Даффи-Дженсер; неопубликованная оценка безопасности общины в Хатлонской области и Горно-Бадахшанской автономной области, проведенная Saferworld (2018 г.).*

### 3.4 Пограничные службы являются инклюзивными, репрезентативными и недискриминационными

Инклюзивная и репрезентативная пограничная служба уделяет внимание различающимся потребностям сотрудников женского и мужского пола и сотрудников из числа ЛГБТИ, создает условия для поддержания баланса между работой и семейной жизнью и предлагает всем сотрудникам возможности, поддержку и ресурсы для карьерного роста. Персонал такой службы отличается многообразием и отражает все общество, в том числе лиц из числа ЛГБТИ, коренные народы, этнические и расовые меньшинства, разные касты и религии и т. д. Женщины и мужчины трудоустроены на равной основе, в том числе в отношении функций, связанных с принятием решений и разработкой политики. У женщин и мужчин равные возможности для карьерного роста с точки зрения получения образования/прохождения обучения, продвижения по службе и т. д.

Во всем мире женщины недостаточно представлены в личном составе пограничных служб, но многие службы предпринимают активные шаги по набору и удержанию сотрудников женского пола. Прием на работу и удержание большего числа женщин дает ряд преимуществ:

- ◆ более широкая кадровая база привлекает людей с различным набором навыков и идей;
- ◆ руководящие сотрудники женского пола признаны службой столь же компетентными, как и их коллеги-мужчины;
- ◆ руководящие сотрудники женского пола могут привнести особый потенциал в области реагирования на уровне общин;
- ◆ увеличение присутствия сотрудников женского пола необходимо для совершенствования мер реагирования на насилие в отношении женщин;

- ◆ увеличение доли сотрудников женского пола способствует сокращению дискриминации по половому признаку и сексуальных домогательств.

Пограничные службы, приверженные принципам гендерного равенства, принимают соответствующие ситуации меры для достижения большей представленности женщин и для создания условий, которая делают работу в пограничных службах более привлекательной для женщин. Основными областями, требующими внимания для целей обеспечения инклюзивности, являются набор персонала, правила в отношении назначения на должности и продвижения по службе, инфраструктура и институциональные ценности, а также стандарты поведения.

### Набор сотрудников\*

Частью решения проблемы являются инклюзивные и целевые стратегии набора сотрудников. Эти стратегии включают не только рассмотрение вопроса о присутствии гендерной предвзятости в критериях или процессах приема на работу, но и вопроса о том, как активно привлекать женщин и другие недостаточно представленные группы.

Например, Канадское агентство пограничной службы принимает упреждающие меры по поощрению молодых женщин к рассмотрению возможности карьеры в правоохранительных органах и пограничных службах. Агентство приняло участие в мероприятии «Молодые женщины в секторе общественной безопасности», ориентированном на молодых девушек, учащихся 11-го класса. Участницы мероприятия получили информацию о работе агентства, а также других институтов сектора общественной безопасности<sup>25</sup>.

Австралийские пограничные силы считают многообразие своего личного состава своим самым большим преимуществом, так как это помогает лучше понять своих клиентов и потребности общества. В требованиях, касающихся набора персонала, говорится о том, что пограничные силы ценят и приветствуют вклад всех своих сотрудников, имеющих разное происхождение, опыт и взгляды, и поощряют подачу заявлений о приеме на службу людьми различных культур, рас, этнического происхождения, статуса в отношении инвалидности, возраста и гендерной идентичности или сексуальной ориентации<sup>26</sup>.

### Правила, касающиеся назначения на должности и продвижения по службе

Основным моментом при удержании сотрудников мужского и женского пола, имеющих семейные обязанности, является учет их нежелания получить назначение на удаленный пограничный пункт, расположенный далеко от их дома, или в длительную командировку либо на посменный режим работы, поскольку все это нарушает баланс между работой и семейной жизнью. При ротации смен и командировок следует учитывать домашние потребности и обязанности как женщин, так и мужчин.

Условия службы могут поставить под угрозу возможности продвижения по службе для женщин (из-за правил, касающихся прерывания службы, часто связанного с отпуском по беременности и родам). Политика предоставления отпусков по уходу за ребенком, действующая в отношении женщин, мужчинам и лиц из числа ЛГБТИ, поможет смягчить эти проблемы.

В некоторых пограничных службах функции, которые могут выполнять женщины, остаются ограниченными. Во врезке 6 описан один из примеров постепенных шагов по преодолению этой ситуации.

---

\* Стратегии увеличения набора и удержания женщин также рассматриваются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер», Пособии 2 «Полицейская деятельность и гендер», Пособии 3 «Оборонная сфера и гендер», Пособии 5 «Места лишения свободы и гендер» и Пособии 14 «Разведывательные службы и гендер».

### **6. Отправные точки для расширения возможностей карьерного роста женщин**

По словам старшего регионального специалиста по иммиграции и пограничному контролю МОМ на Ближнем Востоке и в Северной Африке Франца Пруча, набор женщин в правоохранительные органы в некоторых странах Ближнего Востока и Северной Африки «ограничен культурными традициями». Гражданские лица женского пола, работающие в пограничных службах, в основном находятся в контролируемой среде и выполняют ограниченный набор конкретных задач (например, личные досмотры и работа с несовершеннолетними, оставшимися без сопровождения взрослых).

Одно из направлений, в котором женщины могут развиваться профессионально, приобретая знания и опыт, – это работа инструктора. У женщин, работающих в учебных центрах, есть возможности для продвижения по службе (важная цель для получения уважительного отношения и признания). Привлекая к обучению большее число женщин, они также помогают изменить образ мышления.

### **Инфраструктура**

Иногда инфраструктура пограничных служб не отвечает требованиям, связанным с наличием сотрудников женского пола. Должны существовать условия для обеспечения особых потребностей женщин (учет обязанностей по уходу, отдельные помещения санитарного назначения и т. д.).

Например, при модернизации пограничной инфраструктуры в Иордании были организованы отдельные жилые помещения для сотрудников женского пола, а также комнаты для проведения досмотра и туалеты для женщин, пересекающих границу<sup>27</sup>.

### **Институциональные ценности и стандарты поведения**

Институциональные ценности и стандарты поведения должны обеспечивать равное уважение ко всем сотрудникам и лицам, вступающим в контакт с пограничными службами, независимо от их пола, гендерной идентичности или сексуальной ориентации. Необходимо предпринимать активные шаги для преодоления институциональных и культурных барьеров, препятствующих равенству возможностей и равному обращению.

В качестве предварительного условия требуются правила и механизмы, гарантирующие недопустимость дискриминации по гендерному признаку, домогательств и гендерно-обусловленного насилия, а также дисциплинарные механизмы для рассмотрения нарушений. Кодексы поведения и механизмы подачи жалоб для защиты не только персонала, но и населения от нарушений прав человека будут способствовать повышению подотчетности.

### **Endnotes**

25. Информация от руководителя группы и старшего советника по программам Стива Теннанта (Канадское агентство пограничной службы).
26. Australian Border Force, A career with us: Diversity [Австралийские пограничные силы, Карьера с нами: многообразии], 2019, <https://www.abf.gov.au/about-us/careers/a-career-with-us/diversity>.
27. Информация от Лейлы Томех (офис МОМ в Иордании).



BIENVENIDO A MEXICO  
WELCOME TO MEXICO

← ADUAN  
MIGRACION →

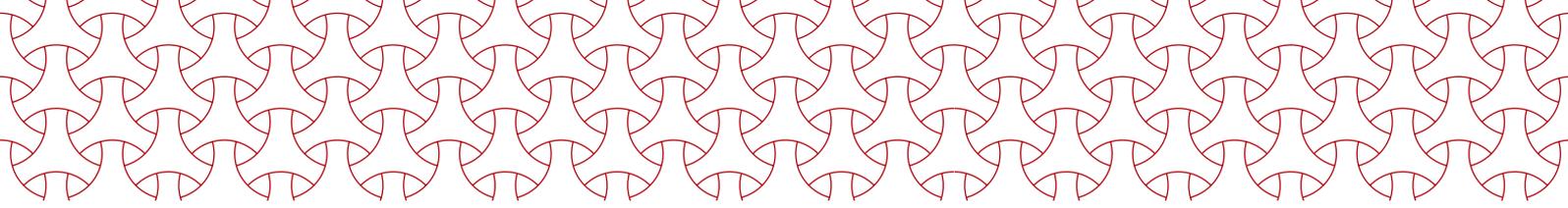
TORITO BAJAL

37

20

W 970844





## 4. Способы, при помощи которых службы управления границами могут содействовать гендерному равенству и интегрировать гендерную проблематику

С учетом видения, описанного в разделе 3, в данном разделе представлен ряд мер по улучшению управления границами и поощрению гендерного равенства. В нем описаны четыре междисциплинарных подхода: использование гендерной стратегии и специальных сотрудников по гендерным вопросам; гендерный анализ; обучение гендерным вопросам; региональное сотрудничество. Также представлены гендерные аспекты содержания под стражей иммигрантов с соблюдением прав человека.

В данном разделе описаны примеры прогресса в области интеграции гендерной проблематики в управление границами в целом ряде контекстов. Используемые подходы могут быть адаптированы и приспособлены к местным потребностям и особенностям.

Подсказки, которые помогут обдумать эти шаги к реализации изменений, можно найти в списке контрольных вопросов для самооценки в разделе 5.

### 4.1 Гендерная стратегия и штатные специалисты по гендерным вопросам

Гендерная политика и/или стратегия является одним из основных инструментов служб управления границами, позволяющим интегрировать гендерную проблематику и активно поощрять гендерное равенство\*.

Гендерная политика и/или стратегия должны быть привязаны к контексту и включать или сопровождаться планом действий, в котором установлены цели, сроки, показатели и обязанности по реализации. Гендерно-ориентированные цели должны отображать измеряемые и проверяемые задачи, предусмотренные специально для интеграции гендерного равенства и устранения выявленного гендерного разрыва. Стратегия должна быть надежной, творческой, подробной, инклюзивной, адаптируемо; она также должна учитывать меняющиеся обстоятельства.

Гендерная стратегия должна включать конкретные механизмы, способствующие ликвидации гендерно-обусловленной дискриминации, а также обеспечивать руководящие принципы, касающиеся поведения персонала, подотчетности и способов возмещения ущерба. Основные компоненты могут включать следующее:

- ♦ Шаги по устранению дискриминационных правил. Примером таких правил является требование о том, что государственные служащие должны получить направление в регионы для продвижения по службам: это влияет на способность женщин получить необходимый

---

\* Гендерные стратегии и политика также рассматриваются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер», Пособии 2 «Полицейская деятельность и гендер», Пособии 3 «Оборонная сфера и гендер», Пособии 4 «Органы правосудия и гендер», Пособии 5 «Места лишения свободы и гендер» и Пособии 14 «Разведывательные службы и гендер».

---

На снимке: граница между Мексикой и Гватемалой (2009 год). © Mike Stenhouse

стаж и опыт и конкурировать с другими сотрудниками для продвижения по службе или профессионального развития.

- ◆ Условия службы. С целью устранить барьеры и предубеждения, препятствующие полноценному участию женщин в выполнении задач, условия службы должны предусматривать следующее:
  - гибкие условия труда (адаптированные физические условия, посменная работа, гендерно сбалансированные командировки, отпуск по уходу за ребенком, а также продвижение по службе на основе заслуг и опыта);
  - стандартизированная многоступенчатая проверка физической подготовки для всех новичков (и оказание поддержки для достижения необходимого уровня) с дополнительными тестами для специализированных обязанностей (например, использование огнестрельного оружия);
  - учет особых проблем, связанных с безопасностью женщин (транспорт, труднодоступные пункты дислокации, наличие санитарных помещений, ночные смены и работа в парах или командах);
  - предоставление униформы, разработанной/одобренной женщинами, и униформы, адаптированной с учетом религиозных традиций;
  - льготы в области медицинского обслуживания, обеспечивающие особые потребности женщин (например, в дородовой и послеродовой период);
  - планы медицинского обслуживания для женщин и мужчин, включающие охрану психического здоровья (например, после травмы или серьезного инцидента) и уделяющие особое внимание проблеме гендерно-обусловленного насилия.
- ◆ Кодекс поведения. Кодекс поведения должен быть разработан специально для пограничников и должен включать запрет на сексуальные домогательства, преследование и насилие, а также запрет на все виды сексуальной эксплуатации и насилия в отношении населения. Кодекс поведения должен быть заметным и доступным документов. Его выполнение требует обучения, продвижения ценностей на всех уровнях и четкой поддержки со стороны сотрудников старшего звена.
- ◆ Механизмы подачи жалоб. Необходимо внедрить механизм подачи жалоб, предусматривающий надежные и заслуживающие доверия процедуры для рассмотрения сообщений о дискриминации, сексуальных домогательствах, преследовании или жестоком обращении с женщинами, мужчинами и сотрудниками из числа ЛГБТИ. Основой успешного механизма подачи жалоб являются конфиденциальность, доступность и процедуры поддержки жертв\*.
- ◆ Цели и/или квоты. Положения о целях/квотах направлены на увеличение представленности недостаточно представленных групп. Например, в Главной инспекции пограничной полиции Молдовы была поставлена стратегическая цель – увеличить к 2020 году долю женщин, находящихся на службе, до 20%<sup>28</sup>. Затем должны существовать механизмы для поддержки этих целей – например, специальные программы наставничества для женщин (следует признать, что женщины и другие недостаточно представленные группы часто испытывают трудности с поиском наставников).

Для эффективного внедрения управленческих решений, касающихся гендерной стратегии, необходимы консультации и поддержка со стороны подготовленного персонала, обладающего знаниями, полномочиями и опытом работы. Необходимо внедрить механизмы и гендерную инфраструктуру для поддержки интеграции гендерной проблематики (например, создать специальное подразделение или назначить советника по гендерным вопросам либо организовать сеть координаторов по гендерным вопросам)\*\*.

---

\* См.: DCAF, Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse [Гендер и механизмы подачи жалоб: справочник для вооруженных сил и институтов омбудсмена по предупреждению гендерной дискриминации, домогательств, преследований и злоупотреблений и реагированию на эти проблемы], Geneva, 2015.

\*\* Специализированные гендерные структуры рассматриваются в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер», Пособии 2 «Полицейская деятельность и гендер», Пособии 3 «Оборонная сфера и гендер» и Пособии 4 «Органы правосудия и гендер».

## 4.2 Использование гендерного анализа

Гендерный анализ представляет собой процесс оценки связанного с политикой, программами, инициативами и законами опыта различных групп женщин и мужчин. В рамках такого анализа рассматривается вопрос о том, как на мужчин, женщин, мальчиков и девочек в конкретном контексте влияют различия в гендерных ролях, видах деятельности, потребностях, возможностях и льготах/правах. Гендерный анализ должен быть интегрирован во все проводимые оценки и анализы, с тем чтобы гарантировать, что программы и принимаемые меры не усугубляют существующее неравенство, а помогают достичь большего гендерного равенства и справедливости там, где это возможно.

Гендерный анализ должен учитывать различные факторы (помимо пола и гендера), влияющие на уязвимость людей; то есть необходимо видеть пересечение личных характеристик с ситуативными обстоятельствами. Женщин и мужчин нельзя классифицировать как однородные группы, поскольку они обладают множеством характеристик – такими, например, как гендер, этническая принадлежность, возраст, религия, инвалидность и сексуальная ориентация – и эти характеристики сказываются на ситуации неравенства с учетом того, как к людям относятся и как с ними обращаются (см. рис. 1). Гендерный анализ должен предоставлять информацию, отражающую тот факт, что гендер и его соотношение с расой, этнической принадлежностью, культурой, классом, возрастом, наличием инвалидности и/или другим статусом важны для понимания различных моделей участия, поведения и занятий, которые существуют у женщин и мужчин в экономических, социальных и правовых структурах\*.

Рис. 1. Интерсекциональный подход к полу и гендеру



Гендерный анализ предоставляет необходимые данные и информацию для интеграции гендерной проблематики в политику, программы и проекты. Он определяет различия между мужчинами и женщинами и среди мужчин и женщин с точки зрения их относительного положения в обществе и распределения ресурсов, возможностей, ограничений и власти в конкретном контексте.

Примером того, как пограничные службы могут собирать данные, сгруппированные по признаку пола, в целях содействия гендерному анализу, является Нигерийская система

\* Проведение гендерного анализа, включая сбор данных, сгруппированных по признаку пола, подробно описано в Пособии 15 «Интеграция гендерных аспектов в разработку и контроль за реализацией проектов в секторе безопасности и правосудия».

регистрации инцидентов на торговых маршрутах (Trade Route Incident Mapping System – TRIMS). В Нигерии торговцы регулярно сталкиваются с препятствиями при перемещении своих товаров и услуг на рынки и с рынков. Вдоль торговых маршрутов и в пунктах пересечения границы их ждет ряд контрольно-пропускных пунктов (часто незаконных), созданных различными правоохранительными органами; там с них требуют оплаты неофициальных сборов, дачи взяток или платы за возможность вести бизнес. Эти неофициальные тарифы нарушают права человека и увеличивают затраты на ведение бизнеса. TRIMS является пилотным проектом, осуществляемым в штате Огун; эта система позволяет торговцам отправлять анонимные СМС-сообщения на автоматизированный общедоступный веб-сайт для предоставления следующей информации:

- ◆ агентство, участвующее в подобной деятельности (например, полиция, таможня, местные органы власти);
- ◆ понесенные расходы;
- ◆ потраченное время;
- ◆ вид продаваемого товара;
- ◆ гендерная принадлежность торговца;
- ◆ любое имевшее место сексуальное или физическое насилие.

Таким образом, система регистрации инцидентов на торговых маршрутах собирает как данные, сгруппированные по признаку пола, так и конкретную информацию о гендерно-обусловленном насилии в отношении торговцев. Это может быть основой для мер, направленных на обеспечение связанных с гендером потребностей, существующих у торговцев женского и мужского пола.

Во врезке 7 описывается ход работы по интеграции гендерной проблематики в пограничные службы Канады, ключевым компонентом которой является интерсекциональный гендерный анализ.

### **7. Ход интеграции гендерной проблематики в работу Канадского агентства пограничной службы в 2008-2018 гг.**

В Канаде заявленное федеральным правительством намерение принять феминистскую внешнюю политику и начать использовать общей для всей государственной власти подход, предусматривающий учет гендерной проблематики и совершенствование гендерного анализа, оказало прямое влияние на Агентство пограничной службы.

Интегрируя гендерную проблематику в работу пограничных служб Канады, Агентство создало систему так называемых исполнительных лидеров, которые возглавляют 16 важных комитетов, стремясь сделать более эффективным учет точек зрения различных частей общества. В эту систему входят Консультативный комитет женщин, Комитет молодых женщин в секторе общественной безопасности, Комитет по психическому здоровью, Комитет заметных меньшинств, Комитет по делам инвалидов, Комитет ЛГБТК2+ и Комитет коренных народов. Эти комитеты стремятся привлечь внимание к вопросам, затрагивающим всех канадцев (включая сотрудников Канадского агентства пограничной службы) и обеспечить безопасную, открытую и позитивную среду для всех.

В настоящее время в Канадском агентстве пограничной службы работают 47,5% женщин и 52,5% мужчин (включая сотрудников с бессрочными и срочными контрактами и сезонных сотрудников). С октября 2017 г. показатель удержания персонала составляет 90%.

При приеме на работу нет различий в квалификационных требованиях, предъявляемых к мужчинам и женщинам. Набор сотрудников (в частности, пограничников) представляет собой стандартизированный процесс. Предпринимаются усилия для устранения всех предрассудков на каждом этапе процесса набора сотрудников пограничной службы и всех других сотрудников Агентства. Заполнение должностей на государственной службе, в том

числе в данном ведомстве, происходит на основании заслуг кандидатов. Таким образом, всем сотрудникам предоставляются равные возможности для работы на любой должности в Агентстве, в том числе на всех пограничных пунктах.

Канадское агентство пограничной службы внедрило систему «Гендерно-ориентированный анализ+» (Gender-Based Analysis Plus – GBA+) как неотъемлемую часть своей политики, программ и инициатив. Это гарантирует, что Агентство понимает влияние гендера и многообразия на различные группы населения, что помогает ему принимать более оптимальные решения и достигать лучших результатов для всех своих клиентов, заинтересованных сторон и всех граждан Канады. В рамках этой работы Агентство продвигает онлайн-обучение для правительства Канады по вопросам использования гендерного анализа GBA+, а также видеоматериалы для краткосрочного обучения под названием «Равенство или справедливость» и «По ту сторону пола и гендера». В качестве пилотного проекта Канадское агентство пограничной службы использовало гендерный анализ GBA+ на всем этапе планирования в рамках разработки и эксплуатации новых пунктов первичной проверки в аэропортах Канады.

В настоящее время существуют официальные консультативные комитеты для женщин и лиц из числа ЛГБТИ, которые обеспечивают безопасную и открытую среду, обеспечивающую поддержку и участие всех членов в работе на доступной и заметной площадке.

*Источники: информация, полученная от Стива Теннанта, руководителя группы и старшего советника по программам Канадского агентства пограничной службы. Упомянутые видеоролики и информация про гендерный анализ GBA+ доступны на веб-сайте Status of Women Canada: [www.swc-cfc.gc.ca](http://www.swc-cfc.gc.ca). См. также: Status of Women Canada, Trailer – Safer and stronger Canada at home and in the world [Трейлер видеоролика «Более безопасная и сильная Канада дома и в мире»], 8 January 2018, <https://cfc-sw.c.ca/med/multimedia/videos/cbsa-trailer-en.html>.*

### 4.3 Обучение сотрудников, посвященное гендерным вопросам

Обучение является обязательным требованием для успешной интеграции гендера и продвижения гендерного равенства в пограничных службах. Включение гендерных вопросов в регулярное обучение пограничников поможет сотрудникам пограничной службы понимать и обеспечивать различные потребности всех лиц, пересекающих границу, – женщин, девочек, мужчин и мальчиков. Для этого необходима стратегия обучения с долгосрочной целью развить у всех сотрудников ведомства необходимые навыки и установки, поддерживающие учет гендерной проблематики и гендерное равенство. Это подразумевает учебные мероприятия и курсы для разных аудиторий в рамках всего ведомства.

#### Содержание обучения\*

Тренинг по гендерному равенству должен включать общий модуль, необходимый всем участникам и посвященный таким вопросам, как недискриминация, беспристрастность, общие ценности, профессионализм, этика и т. д. Именно на этом занятии закладываются основы учета гендерной проблематики. Помимо этого, должно быть предложено обучение по конкретным гендерным темам для различных функциональных областей и разных уровней – например, для таких направлений, как защита детей и работа с кадровой документацией трансгендерных лиц (см. врезку 8).

#### 8. Отражение небинарной гендерной идентификации в документах

Обязательный во всем мире биографический маркер пола, который требуется во всех паспортах, выдаваемых во всех странах, помогает пограничникам определять личности владельцев паспортов. Пограничные службы по всему миру усилили методы проверки в целях выявления и пресечения нарушений, в большей степени полагаясь на биометрические способы идентификации. Использование передовых биометрических технологий позволяет улучшить процесс идентификации путешественников на границах. Вскоре

\* См.: DCAF, Gender and Security Sector Reform Training Resource Package [ДКВС, Пакет учебных материалов по гендерным вопросам и реформе сектора безопасности], Geneva, DCAF, 2009. Пакет содержит материалы для серии практических занятий по гендерным вопросам для пограничников.

гендерные маркеры (женский или мужской пол) могут оказаться ненужными для целей идентификации.

Признавая, что гендер не является бинарным индикатором и что люди требуют прав на собственную идентичность, органы управления границами сталкиваются с трудностями при обеспечении в рамках использования новых технологий уважения прав человека каждой личности в отношении гендерной идентичности: им придется либо разрешить дополнительный гендер «Х», либо полностью удалить указание пола из паспортов. Канада решила ввести обозначение гендера «Х» в государственных документах, рассматривая это как «важный шаг к продвижению равенства для всех канадцев, независимо от их гендерной идентичности или гендерного самовыражения».

*Источник: M. Busby, Canada introduces gender-neutral 'X' option on passports [Канада вводит гендерно-нейтральный вариант «Х» в паспортах], The Guardian, 31 August 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/31/canada-introduces-gender-neutral-x-option-on-passports>.*

Обучение должно включать конкретные материалы обо всех формах гендерно-обусловленного насилия, в том числе о случаях гендерного насилия среди людей, которые совершают поездки (особенно в приграничных районах и среди наиболее уязвимых лиц), о признании проблемы торговли людьми и обеспечении потребностей жертв, а также о видах гендерно-обусловленного насилия, совершаемого пограничниками. Последняя тема дает возможность осветить политику ведомства в отношении сексуальных домогательств и механизмы сообщения информации об инцидентах, а также возможность обеспечить, чтобы программа обучения сотрудников (и партнеров) по гендерным вопросам включала обсуждение ситуации лиц из числа ЛГБТИ и тех трудностей, с которыми они сталкиваются.

### Методика обучения\*

Какой бы ни была изучаемая тема, процесс обучения затрагивает эмоции людей и их интеллект; это особенно верно при работе с деликатными темами – такими, как гендерное равенство. Таким образом, методика обучения играет важную роль при обучении гендерным вопросам. Практическое содержание занятий важно для использования различных стилей обучения взрослых. Участникам необходимо практиковаться, обсуждать и играть активную роль в решении проблем. Для того чтобы инициативы по обеспечению равенства были успешными, и мужчины, и женщины должны видеть преимущества гендерного равенства на практике. Важно отметить, что мужчины должны быть осведомлены о том вкладе, который они могут внести в этот процесс.

Обучение должно быть постепенным и циклическим, основываться на исходном фундаменте базовых знаний и понимания терминологии, определений, стандартов и обязательств. Обучение по вопросам гендерного равенства должно быть составной частью всех программ обучения новичков перед направлением их на пограничные пункты. В нем должны учитываться как внутреннее, так и внешнее измерение гендерных вопросов для конкретного ведомства, а также требования в отношении учета гендерной проблематики. Актуальное и регулярное обучение с периодически пересматриваемой и обновляемой программой необходимо для реализации процедур взаимодействия с людьми, пересекающими границу. Такое обучение должно быть обязательным перед отправкой сотрудника на пограничный пункт.

Обучение по гендерным вопросам, проводимое командами, состоящими как из мужчин, так и из женщин, может быть особенно эффективным.

Обучение должно создавать пространство для размышлений о гендерных ролях, гендерных стереотипах, маскулинности и феминности. Понимание масштаба личного и социального вреда для мужчин и женщин, причиняемого гипермаскулинностью, и последствий этого явления в виде лишения мужчин и женщин преимуществ гендерного равенства может привести к появлению положительных ролей, способствующих здоровым, равноправным отношениям.

\* Хорошая практика в области обучения гендерным вопросам также рассматривается в Пособии 1 «Управление сектором безопасности, реформирование сектора безопасности и гендер», Пособии 2 «Полицейская деятельность и гендер» и Пособии 3 «Оборонная сфера и гендер».

См. также: PfPC, Handbook on Teaching Gender in the Military [Консорциум «Партнерство ради мира», Справочник по обучению гендерным вопросам в вооруженных силах], Geneva: DCAF and PfPC, 2016.

Беседы на эту тему способствуют не только более глубокому пониманию учета гендерной проблематики, но и развитию подходов и методик, вовлекающих мужчин в предупреждение насилия в отношении женщин.

## Варианты обучения

Основные шаги по разработке обучения гендерным вопросам состоят в следующем:

**Шаг 1: анализ потребностей в обучении.** Определяет характер и уровень потребностей в обучении. Не все потребности могут быть сразу удовлетворены, и для реализации некоторого обучения потребуется время.

**Шаг 2: подготовка инструкторов/преподавателей.** Первый компонент – это наличие необходимых знаний, навыков и установок у внутренних инструкторов (команды преподавателей), которые будут обучать гендерным вопросам. В качестве временной меры можно использовать внешних профильных экспертов, прекрасно разбирающихся в вопросах гендерного равенства и управления границами. Еще более важна обязательная поддержка внутренних инструкторов в их усилиях по интеграции гендерной проблематики во все учебные программы. Это один из шагов по формированию институциональной культуры.

Модель обучения инструкторов может быть полезным подходом к наращиванию внутреннего потенциала. Например, Военно-морские силы ЕС в Средиземном море (операция «София») обеспечивают подготовку ливийской береговой охраны. Цель состоит в том, чтобы повысить безопасность в территориальных водах Ливии и укрепить способность береговой охраны и Военно-морского флота Ливии успешно выполнять свои обязанности. В рамках обучения уже уделяется серьезное внимание уважению прав человека, включая права несовершеннолетних лиц и женщин, и правильному обращению с мигрантами во время поисково-спасательных операций на море. В сентябре 2018 г. был проведен специальный курс обучения инструкторов по гендерным вопросам для подготовки ливийского персонала в качестве таких инструкторов при поддержке сотрудников миссии ЕС, выступивших в роли наставников<sup>29</sup>.

**Шаг 3: выбор вариантов обучения.** Существует множество различных методов обучения, подходящих для разных ситуаций и разных учащихся.

- ◆ Обучение в аудитории. У этого традиционного вида обучения есть свои преимущества (например, во многих учебных заведениях есть многоцелевые аудитории, что снижает затраты и обеспечивает легкий доступ, не требующий дополнительных поездок).
- ◆ Мобильное обучение. Это может быть полезно при обучении в удаленных местах, расположенных на расстоянии друг от друга.
- ◆ Практическое обучение/обучение без отрыва от работы. Дополнение к другим методам обучения; предлагается выбранным сотрудникам для их продвижения по службе или для назначения на специализированные должности.
- ◆ Заочные курсы. Могут проводиться индивидуально, часто с добавлением компонента письменных работ для обеспечения прогресса в обучении.
- ◆ Семинары. Периодические встречи для дебатов, обсуждения и более глубокого изучения предмета.
- ◆ Однодневные или двухдневные специализированные краткие курсы. Могут включать практические темы (например, гендер и приграничные общины).
- ◆ Трансформирующее обучение через размышление/наблюдение. Этот самостоятельный процесс обучения способствует усвоению материала, размышлению и наблюдению, что помогает освоить новые знания, прежде чем применять их на практике. Могут быть полезными наблюдения и анализ (неравного) соотношения сил и (не)равенства гендерных отношений.

- ◆ Учебные визиты. Участники могут поделиться хорошей практикой и наладить сотрудничество. Для сотрудников из числа женщин и других групп, представленных в меньшинстве в пограничных службах, учебные поездки могут создать связи и возможности для поддержки участниками друг друга, а также повысить их уверенность в себе, расширить их кругозор за пределы привычных знаний и стимулировать развитие сетей. Региональные встречи, семинары и другие образовательные мероприятия, выходящие за рамки привычных социальных контактов, также предоставляют возможность для более широкого участия женщин в решении региональных вопросов. При организации таких визитов и встреч важно учитывать возможные обязанности участников по уходу за детьми и другие домашние обязанности.
- ◆ Электронное обучение. Неотъемлемой чертой пограничных служб является наличие множества пограничных постов, расположенных на расстоянии друг от друга, в удаленных местах с плохой связью, и это может усложнить проведение очного обучения. Ряд пограничных служб используют электронное обучение для решения этой проблемы.
- ◆ Электронный учебный курс ОБСЕ на тему «Учет гендерной проблематики в сфере безопасности границ и управления границами» предоставляет пограничникам, инструкторам и другим лицам, участвующим в деятельности по обеспечению безопасности границ, платформу для обмена возможностями в области обучения, а также публикации информации, записей в блогах, документов и объявлений. Это инновационное решение обеспечивает доступ к качественному интерактивному обучению в режиме онлайн. Доступом к платформе управляет ОБСЕ. Ресурс позволяет пользователям просматривать материалы в удобном для них порядке, в любое удобное время и в любом месте\*.

При анализе вариантов обучения, а также при разработке и проведении любого учебного курса следует уделить внимание тому, чтобы у сотрудников женского пола был равный со всеми доступ к обучению. Например, если обучение предполагает поездки и нахождение вне дома, это может стать препятствием для участия женщин и мужчин, имеющих детей или другие обязанности по уходу за членами семьи. Во врезке 9 описаны активные меры, принятые Пограничным колледжем ОБСЕ для руководящего состава в целях решения проблемы недостаточной представленности женщин на его курсах.

---

\* См. веб-сайт OSCE POLIS:  
<https://polis.osce.org>.

### 9. Успех Пограничного колледжа ОБСЕ для руководящего состава в привлечении слушателей-женщин

Основанный в Таджикистане в качестве первого международного колледжа, занимающегося повышением квалификации руководящего состава пограничной службы, Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего состава имеет мандат на расширение знаний специалистов и содействие более тесному сотрудничеству и обмену информацией при помощи учебных курсов для сотрудников пограничной службы, работающих во всех секторах сферы управления границами в 57 государствах-участниках ОБСЕ.

В 2009-2013 гг. примерно 90% участников были мужчинами. Из-за низкого процента слушателей женского пола в 2013 г. Колледж запустил пилотный курс обучения, с тем чтобы поощрить учреждения, направляющие своих сотрудников, предоставить больше программ повышения квалификации и возможностей для женщин. Получив положительные отзывы как от участниц, так и от направляющих организаций, колледж включил в свой годовой план месячный курс только для сотрудников женского пола, известный как «Курс для женщин-лидеров». Успех первоначального пилотного проекта привел к тому, что данный курс стал важным ежегодным мероприятием для сотрудниц службы пограничной безопасности и управления границами среднего и высшего звена.

Помимо этого, учебные планы основных курсов Колледжа – месячного курса для сотрудников и курса по безопасности границ и управлению границами для руководителей – содержат специальные разделы, посвященные учету гендерной проблематики. Они знакомят слушателей с основными концепциями, касающимися гендера, и международными обязательствами, включая обязательства ОБСЕ, в области гендерного равенства, а также объясняют, как интеграция гендерной проблематики повышает эффективность пограничных служб.



На снимке: слушательница из Афганистана обсуждает трансграничное сотрудничество на занятии в Пограничном колледже ОБСЕ для руководящего состава в Душанбе (2017 год). © OSCE BMSC/Vadim Suleimanov

### Обучение с партнерами и для партнеров, включая организации гражданского общества

Для того чтобы стимулировать более тесное сотрудничество между пограничными службами и ОГО и способствовать более глубокому пониманию интеграции гендерных аспектов, можно предпринять следующие шаги:

- ◆ пригласить ОГО посетить пограничные пункты, с тем чтобы их сотрудники ознакомились с условиями, обстоятельствами и трудностями пограничной службы;
- ◆ провести обучение представителей ОГО практическим методам управления границами (см. врезку 10);

- ◆ вести работу с ОГО для сбора данных, сгруппированных по гендерному признаку, и проведения гендерной оценки, охватывающей пограничников, таможенников и сотрудников иммиграционной службы;
- ◆ вести работу с ОГО для широкого информирования о действующих процедурах.

### **10. Гендерный анализ, диалог и обучение в целях повышения безопасности общин в приграничных регионах Мали, Нигера и Буркина-Фасо**

Для поддержки ориентированного на безопасность общин подхода к управлению границами в приграничных районах Мали, Нигера и Буркина-Фасо Датская группа по разминированию провела обширное исследование по анализу конфликтов с учетом гендерных аспектов и с участием местных респондентов – торговцев и продавцов (мужского и женского пола), пастухов и фермеров, а также представительниц женских групп. Это привело к осознанию того факта, что конкурирующие местные интересы и сокращение площади пастбищных земель, а также водных ресурсов являются коренными причинами местного конфликта и нестабильности (а не радикализм или вербовка со стороны воинствующих экстремистских группировок). Для того чтобы справиться с нерешенными проблемами, общины прибегали к оружию, и это усиливало насилие и уязвимость, особенно молодых людей.

Составленный по итогам этого исследования план управления безопасностью границы, направленный на содействие стабильности и повышение устойчивости общин и индивидов к агрессивным экстремистским группировкам и опасной миграции, предусматривал организацию площадок для диалога общин и пограничных органов в 13 населенных пунктах. Он также включал приграничные и трансграничные мероприятия на уровне общин, предназначенные помочь развитию сотрудничества между общинами и пограничными службами с участием опытных партнеров.

В приграничных районах было проведено обучение местных пограничных органов по вопросам взаимодействия с общинами, управления конфликтами и подотчетности/предоставления услуг, а также по контролю за стрелковым оружием, борьбе с торговлей людьми, разрешению конфликтов между животноводами, управлению миграцией и противодействию насильственному экстремизму. Обучение управлению конфликтами было проведено в целевых общинах, население которых насчитывает в общей сложности 1 600 человек. Также были предприняты значительные усилия по поддержке деятельности, приносящей доход молодежи и женщинам.

*Источник: информация, предоставленная Орнеллой Модеран (Датская группа по разминированию).*

## **4.4 Региональное сотрудничество**

Перемещение населения и преступная деятельность носят транснациональный характер, и эти явления требуют совместного реагирования на региональном уровне. Стране, действующей в одиночку, становится все труднее отвечать на вызовы, стоящие перед национальной пограничной службой. Региональные руководящие принципы по подготовке к внезапным смешанным миграционным потокам и управлению ими могут гарантировать наличие необходимых механизмов на случай непредвиденных обстоятельств. Помимо этого, такие меры помогают выявлять факторы уязвимости населения и соответствующие потребности в помощи. Укрепление регионального сотрудничества и расширение базы знаний о миграционных потоках могут быть использованы для прогнозирования будущих тенденций, событий и потенциальных угроз, а также для повышения готовности на региональном уровне.

Пограничные службы могут работать с другими региональными властями в целях оказания взаимной помощи и использования единого подхода к интеграции гендерной проблематики в работу пограничных служб, особенно во время кризисов или в чрезвычайных ситуациях.

Развивая региональное сотрудничество, пограничная служба, поощряющая гендерное равенство и интегрирующая гендерную проблематику, предпринимает следующее:

- ◆ привлекает руководящих сотрудников женского и мужского пола к участию в обсуждении стратегических вопросов: различные биографии, опыт и потенциал обогащают подходы к решению региональных проблем;
- ◆ номинирует женщин и мужчин для участия в региональных конференциях и учебных программах: это дает возможность профессионалам учиться друг у друга и делиться опытом, а также способствует развитию знаний и сетей поддержки (особенно для женщин);
- ◆ работает в тесном сотрудничестве с другими агентствами: можно добиться эффекта синергии с иммиграционной службой, правоохранительными органами, таможней; международными агентствами, отвечающими за беженцев, просителей убежища и мигрантов, а также с местными НПО, предоставляющими специализированные услуги;
- ◆ делится ресурсами: это укрепляет способность перенаправлять энергию и усилия во время кризиса, с тем чтобы можно было выявить наиболее уязвимые группы (такие, например, как предполагаемые жертвы торговли людьми, неполные семьи, люди старшего возраста, дети без сопровождения взрослых) и оказать им помощь.

## 4.5 Управление содержанием под стражей иммигрантов с соблюдением прав человека

Целенаправленные усилия необходимы для защиты уязвимых лиц в центрах содержания под стражей иммигрантов и выполнения обязательств в области прав человека\*. Центры содержания иммигрантов никогда не должны управляться так, как если бы это были исправительные учреждения, в которых содержатся осужденные преступники; они должны быть отдельными учреждениями.

Для управления содержанием под стражей иммигрантов, обеспечивающего соблюдение прав человека, требуется следующее:

- ◆ раздельное размещение женщин и мужчин (за исключением родственников);
- ◆ наличие женщин-надзирателей для женской части учреждения;
- ◆ размещение для лиц из числа ЛГБТИ на основании самоидентификации;
- ◆ обеспечение безопасных и гуманных условий, в том числе предоставление одеял, необходимой одежды и туалетных принадлежностей;
- ◆ наличие раздельных санузлов, раздевалок и душевых;
- ◆ наличие достаточной пищи и воды;
- ◆ регулярный выход на свежий воздух;
- ◆ совместное содержание родителей и детей;
- ◆ доступ к юридической помощи, поддержке со стороны местной общины, а также к образовательным услугам для детей школьного возраста;
- ◆ доступ к юридической поддержке для взрослых, учитывающей, что присутствие с ними детей является результатом решений, принятых этими взрослыми;
- ◆ лечение несовершеннолетних, не имеющих сопровождения, в соответствии с их возрастом и потребностями, включая образование и надзор в целях защиты.

Интеграция гендерной проблематики и поощрение гендерного равенства в местах лишения свободы являются темой Пособия 5 «Места лишения свободы и гендер».

## 4.6 Заключение

Сложная задача сочетания интересов национальной безопасности с гарантиями прав и свобод человека состоит из множества частей. Интеграция гендерной проблематики во все аспекты управления границами является важным фактором в достижении этой гармонии. В конечном

---

\* Более подробную информацию по этому вопросу можно найти в следующих двух публикациях Международной организации по миграции: International standards on immigration detention and non-custodial measures [Международные стандарты в отношении задержания иммигрантов и мер, не связанных с лишением свободы], 2011; Guidelines for border management and detention procedures involving migrants: a public health perspective [Руководящие принципы в отношении управления границами и процедур задержания мигрантов: подход с точки зрения здоровья населения], 2010.

итоге учет гендерной проблематики укрепит безопасность и принесет пользу всем. Это позволит эффективно выполнять функции управления границами (такие, как контроль за потоками людей, товаров и услуг через границы, а также мониторинг трансграничной деятельности), гарантируя при этом защиту прав и свобод людей, совершающих поездки.

Набор персонала, обеспечивающий привлечение рабочей силы, хорошо отражающей общество, способствует большей гибкости и инновациям внутри пограничной службы. Наличие многообразного и хорошо обученного персонала увеличивает доступ ко всем сегментам населения, совершающего поездки, и населения, проживающего в приграничных общинах. Более глубокое знание и понимание уязвимых групп, их потребностей и проблем позволяет при работе с конкретными группами использовать реалистичные, специально адаптированные к этим группам подходы. Границы, где соблюдаются права человека, являются приоритетом для деятельности по развитию отношений сотрудничества с местными общинами и по сдерживанию преступности.

Создание безопасной, защищенной и здоровой среды для пограничников и населения требует решимости, новаторства и приверженности высочайшим профессиональным стандартам. Поощрение гендерного равенства и учет гендерной проблематики являются ключевыми факторами развития такой среды.

## Endnotes

---

28. Информация, предоставленная Натальей Фуртуна, начальником штаба Объединенного учебного центра правоохранительных органов МВД Молдовы.
29. EUNAVFOR Med, The first active training project on 'Gender' at the EUNAVFOR Med Command Headquarters of Operation 'Sophia' [Первый активный учебный проект по гендерным вопросам в штабе командования EUNAVFOR Med, операция «София»], 17 September 2018, <https://www.operationsophia.eu/the-first-active-training-project-on-gender-at-the-eunavfor-med-command-headquarters-of-operation-sophia>.





## 5. Примерные вопросы для институциональной самооценки\*

Данный список примерных вопросов для институциональной самооценки может быть использован в качестве отправной точки при проведении оценки возможных действий, которые пограничная служба может предпринять для более эффективной интеграции гендерной проблематики в свою работу и для содействия гендерному равенству.

Список вопросов не является исчерпывающим, и его следует доработать и адаптировать к конкретному контексту. Пользователям настоящего пособия рекомендуется добавить к списку дополнительные вопросы, важные с точки зрения текущей ситуации в области учета гендерных аспектов в их ведомстве. Пособие и список вопросов не обязательно использовать в последовательном порядке: пользователи могут пропустить и выбрать для изучения те области, в которых, по их мнению, работа даст наибольший эффект или в которых достижение результатов наиболее вероятно.

### Тема А. Эффективность работы

#### *Потенциал и обучение*

- А. На всех ли пограничных пунктах несут службу и женщины, и мужчины?
- Б. Каково число (или процент) женщин на каждом пограничном пункте? Достаточно ли это для обеспечения наличия сотрудников женского пола для работы с мигрантами, путешественниками, беженцами, торговцами и т. д. в случае необходимости?

Да  Нет

Если нет, предоставьте более подробную информацию.

- В. Во всех ли пограничных пунктах есть соответствующие помещения для проведения собеседований и для содержания под стражей женщин, мужчин, девочек, мальчиков и лиц из числа ЛГБТИ? Например, содержатся ли женщины и мужчины, взрослые и подростки отдельно?  Да  Нет
- Г. Какое обучение проходят сотрудники пограничной службы в целях изучения конкретных форм гендерно-обусловленного насилия, включая торговлю людьми, сексуальные посягательства и насилие в отношении лиц из числа ЛГБТИ?
- Д. Существуют ли специальные подразделения/службы для расследования преступлений на гендерной почве (например, торговли людьми), сотрудники которых обучены процедурам контактов?  Да  Нет

Если таких подразделений нет, обучены ли пограничники альтернативным процедурам?  Да  Нет

---

\* Подготовлено на основе публикации ДКВС «Гендерная самооценка: пособие для полиции, вооруженных сил и сектора правосудия» (Женева, ДКВС, 2011 г.).

---

На снимке: представители сил безопасности Индии на традиционной ежедневной церемонии закрытия границы между Индией и Пакистаном в Атари-Вага (2014 г.). © ADM Institute for the Prevention of Postharvest Loss

- Е. Какие имеются условия для приема жалоб и проведения первоначальных расследований преступлений на гендерной почве (отдельные помещения для конфиденциальных бесед, доступ к переводчикам и т. д.)? Являются эти условия достаточными?  
 Да  Нет

#### *Доступ к услугам*

- А. Предоставляется ли женщинам, мужчинам, девочкам, мальчикам и лицам из числа ЛГБТИ информация о написании заявлений о торговле людьми, в том числе о необходимых процедурах, наличии сотрудников женского/мужского пола для проведения собеседований и наличии специальных подразделений по борьбе с торговлей людьми?  
 Да  Нет
- Б. Существуют ли группы специалистов для рассмотрения гендерных вопросов?  
 Да  Нет

#### *Данные о преступлениях на гендерной почве*

- А. Какие данные о насилии на гендерной почве собирают пограничные службы?

### **Тема Б. Законодательство, политика и планирование**

#### *Национальное, региональное и международное право*

- А. Лишены ли по закону женщины или определенные группы мужчин, женщин или лиц из числа ЛГБТИ возможности занимать какие-либо должности в пограничной службе?  
 Да  Нет  
Если да, предоставьте более подробную информацию.
- Б. Какие положения субрегиональных, региональных и международных кодексов поведения, касающиеся гендерных вопросов, применимы к сотрудникам пограничных служб, дислоцированным за рубежом (например, документы Африканского союза, Европейского союза, НАТО, Организации Объединенных Наций)?

#### *Институциональная политика, процедуры и координация действий*

- А. Какие существуют системы для выявления особых потребностей в области безопасности, существующих у женщин, мужчин, девочек, мальчиков и лиц из числа ЛГБТИ в приграничных общинах?
- Б. Какие услуги существуют для обеспечения особых потребностей в области безопасности, существующих у женщин, мужчин, девочек, мальчиков и лиц из числа ЛГБТИ в приграничных общинах?
- В. Какие имеются дополнительные системы и услуги для выявления особых потребностей в области безопасности, существующих у маргинализированных женщин, мужчин, девочек и мальчиков в приграничных общинах (например, у представителей этнических и языковых меньшинств, беженцев и ВПЛ, лиц с инвалидностью, а также у мужчин и женщин, живущих с ВИЧ/СПИД)?
- Г. Какой гендерный анализ проводится в отношении различающихся результатов предоставления услуг женщинам, мужчинам, девочкам, мальчикам и лицам из числа ЛГБТИ?
- Д. Какие существуют письменные стандартные операционные процедуры для предупреждения конкретных преступлений на гендерной почве, связанных с торговлей людьми, и реагирования на такие преступления? Выполняются ли эти процедуры? Если нет, объясните ситуацию.
- Е. Как пограничные службы координируют свою работу с другими службами (например, с органами социального обеспечения, отделами по охране детства, общественными организациями местного уровня и НПО, предоставляющими приюты, психологическую

и юридическую помощь и т.д.) и сотрудничают с ними в целях оказания помощи и поддержки жертвам гендерно-обусловленного насилия?

- Ж. Как соблюдаются соответствующие стандарты и кодексы поведения (национальные, субрегиональные, региональные и международные)?

## Тема В. Отношения с общинами

### *Общественное мнение*

- А. Считают ли женщины, мужчины, мальчики, девочки и лица из числа ЛГБТИ, что сотрудники пограничной службы активно предпринимают шаги для работы с приграничными общинами в целях выявления их проблем в области безопасности, связанных с гендерным фактором?
- Б. Как вы узнаете/записываете, что думают женщины, мужчины, мальчики, девочки и лица из числа ЛГБТИ, обратившиеся в пограничные службы, об услугах, которые им были предоставлены?

### *Сотрудничество и консультации с общественностью*

- А. Как пограничные службы консультируют женщин, мужчин и лиц из числа ЛГБТИ в приграничных общинах по первоочередным вопросам в области предупреждения преступности в этих районах?
- Б. Как пограничные службы участвуют в деятельности приграничных общин по выявлению проблем в области безопасности и их решению?
- В. Являются ли женщины-пограничники и лица из числа ЛГБТИ полноправными участниками групп по обеспечению безопасности приграничных общин?
- Г. В какой степени женщины, мужчины и лица из числа ЛГБТИ участвуют на равной основе в работе общественных групп, которые консультируются/работают с пограничными службами?
- Д. Были ли созданы должности координаторов (или эквивалентные им) для работы в тесном контакте с приграничными общинами?  Да  Нет
- Если да, то назначают ли на эти должности как мужчин, так и женщин (включая лиц из числа ЛГБТИ)?

## Тема Г. Подотчетность и надзор

### *Внутренний и внешний надзор*

- А. Как механизмы надзора, контролирующие пограничные службы, осуществляют поощрение гендерного равенства и интеграцию гендерной проблематики?

### *Жалобы на сотрудников пограничной службы*

- А. Как представители общественности и сотрудники пограничной службы могут подать жалобу на гендерно-обусловленное насилие, сексуальные домогательства, дискриминацию по признаку пола или другие нарушения прав человека?
- Б. Предоставляется ли информация о механизмах подачи жалоб и доступны ли соответствующие инструкции на всех пунктах пересечения границы?

## Тема Д. Личный состав

### *Набор и подбор сотрудников*

- А. Каковы число и процент женщин, мужчин и лиц из числа ЛГБТИ в данной службе по управлению границами?

- Б. Как информируют новых сотрудников о вероятности направления их в удаленные и труднодоступные пограничные пункты? Является ли согласие на такое размещение условием службы мужчин, женщин и лиц из числа ЛГБТИ?  Да  Нет  
Если нет, предоставьте более подробную информацию.
- В. Какие шаги предпринимаются для недопущения предвзятости при найме персонала?

#### *Удержание сотрудников*

- А. Какая практическая и психологическая поддержка предлагается семьям сотрудников, получивших направление на удаленный пограничный пункт?
- Б. Какие механизмы помогают сотрудникам, работающим вдали от дома (на удаленных пограничных пунктах или в составе международных миссий), поддерживать связь со своей семьей?
- В. Какая ведется статистика в отношении показателей удержания сотрудников на службе и причин ухода со службы?

#### *Назначения, командировки, продвижение по службе и вознаграждение*

- А. Предлагаются ли женщинам и лицам из числа ЛГБТИ равные возможности для работы:  
1) на не связанных с делопроизводством оперативных должностях?  Да  Нет  
2) в других специализированных подразделениях?  Да  Нет
- Б. Предоставляется ли женщинам, мужчинам и лицам из числа ЛГБТИ равный доступ к автомобилям, компьютерам, средствам радиосвязи, телефонам и другим ресурсам для качественного выполнения их работы?  Да  Нет
- В. Предоставляется ли женщинам, мужчинам и лицам из числа ЛГБТИ равный доступ к желательным для них заданиям и/или командировкам?  Да  Нет
- Г. Предоставляется ли замужним женщинам, женщинам, имеющим детей, и лицам из числа ЛГБТИ такой же доступ к желательным для них заданиям и/или командировкам, как и другим сотрудникам женского и мужского пола?  Да  Нет

#### *Наставничество и поддержка*

- А. Существует ли ассоциация женщин, работающих в правоохранительных органах, или специальный филиал ассоциации для женщин, работающих в пограничной службе/на границе?  Да  Нет
- Б. Существует ли аналогичная ассоциация для лиц из числа ЛГБТИ?  Да  Нет

#### *Инфраструктура и оборудование*

- А. Предоставляется ли отдельные и подходящие помещения (жилые помещения, душевые и раздевалки) для женщин, мужчин и лиц из числа ЛГБТИ на пограничных пунктах, особенно в удаленных районах?  Да  Нет

### **Тема Е. Институциональная культура**

#### *Понимание гендерной проблематики и отношения между мужским и женским персоналом*

- А. Существует ли специальная гендерная стратегия для обеспечения гендерного равенства в рамках всей пограничной службы?  Да  Нет
- Б. Являются ли команды сотрудников смешанными по своему составу?  Да  Нет  
Если команды состоят из лиц одного пола, объясните причину этого.
- В. Работают ли женщины, мужчины и лица из числа ЛГБТИ вместе на всех пограничных пунктах?  Да  Нет  
Если нет, объясните причину этого.

*Лидерство и функции официальных представителей*

- А. Представлены ли на равной основе женщины, мужчины и лица из числа ЛГБТИ на совещаниях по вопросам региональной стратегии в области сотрудничества пограничных служб?  Да  Нет

Если да, имеют ли одинаковый ранг и одинаковые полномочия женщины, мужчины и лица из числа ЛГБТИ, участвующие в этих совещаниях?  Да  Нет



## 6. Дополнительные ресурсы

### Веб-сайты

DCAF, Gender and security [ДКВС, Гендер и безопасность], [www.dcaf.ch/gender-and-security](http://www.dcaf.ch/gender-and-security)

DCAF, SSR Backgrounder Series [ДКВС, Серия справочных материалов по реформе сектора безопасности], [www.ssrbackgrounders.org](http://www.ssrbackgrounders.org)

Frontex Consultative Forum [Консультативный форум агентства Европейского союза «Фронтекс»], <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/consultative-forum/general>

OSCE, Women in security: Countering violent extremism [ОБСЕ, Женщины в секторе безопасности: противодействие насильственному экстремизму],

ОБСЕ, Концепция в области безопасности границ и пограничного режима, <https://www.osce.org/ru/mc/70205>

БДИПЧ ОБСЕ, Права человека, гендер и сектор безопасности, <https://www.osce.org/ru/odihr/89384>

UN Office for Drugs and Crime, Human trafficking portal [Управление ООН по наркотикам и преступности, Портал по проблеме торговли людьми], <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html>

UN Women, Peace and security [Структура «ООН-женщины», Мир и безопасность], <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security>

UN Women, Virtual knowledge centre to end violence against women and girls – Security [Структура «ООН-женщины», Виртуальный центр знаний для ликвидации насилия в отношении женщин и девочек: безопасность], [www.endvawnow.org](http://www.endvawnow.org)

World Customs Organization, Advancing gender equality in customs, e-learning site [Всемирная таможенная организация, Продвижение гендерного равенства в деятельности таможенных служб] (веб-сайт для электронного обучения), <https://clikc.wcoomd.org/enrol/index.php?id=713>

---

На снимке: наблюдатели специальной мониторинговой миссии ОБСЕ во время патрулирования в Донецкой области Украины в целях оценки общей ситуации в области безопасности (2016). © OSCE/Evgeny Maloletka

## Руководства и справочники

Alexander-Scott, M., E. Bell and J. Holden, DFID Guidance Notes: Shifting Social Norms to Tackle Violence against Women and Girls [Рекомендации Министерства по вопросам международного развития Соединенного Королевства: изменение социальных норм для борьбы с насилием в отношении женщин и девочек]. London, VAWG (Violence Against Women and Girls) Helpdesk, 2016.

Бастик, М., Гендерная самооценка: пособие для полиции, вооруженных сил и сектора правосудия. Женева, ДКВС, 2011.

Бастик, М., Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах. Женева, ДКВС, ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ, 2014.

Bennett, W., Community Security Handbook [Справочник по безопасности общины]. London, Saferworld, 2015.

DCAF, Gender and Security Sector Reform Training Resource Package [ДКВС, Пакет учебных материалов по гендерным вопросам и реформе сектора безопасности]. Geneva, DCAF, 2009.

DFID, Addressing Violence against Women and Girls through Security and Justice Programming [Министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевств, Борьба с насилием против женщин и девочек через программы безопасности и правосудия]. CHASE Guidance Note Series, London, DFID, 2013.

UN SSR Task Force, Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes [Специальная группа ООН по реформированию сектора безопасности, Комплексные технические инструкции по реформе сектора безопасности]. New York, United Nations, 2012.

UN Women, WHO, UNDP and UNODC, Essential Services Package for Women and Girls Subject to Violence: Core Elements and Quality Guidelines [Структура «ООН-женщины», ВОЗ, ПРООН и УНП ООН, Пакет основных услуг для женщин и девочек, подвергшихся насилию: основные компоненты и рекомендации по обеспечению качества]. New York, UN Women, WHO, UNDP and UNODC, 2015.

World Customs Organization, Gender Equality Organizational Assessment Tool [Всемирная таможенная организация, Инструмент организационной оценки гендерного равенства]. Brussels, World Customs Organization, 2019.

## Статьи и доклады

Brethfeld, J. and T. Jeanneret, With or without you: Why participatory approaches are lacking from an EU-funded border management programme in Kyrgyzstan [С вами или без вас: почему в программе управления границами в Кыргызстане, финансируемой ЕС, не хватает подходов, основанных на принципе участия]. London, Saferworld, 2010.

Nelleman, C. (ed.), The rise of environmental crime: A growing threat to natural resources, peace, development and security, UNEP-Interpol rapid response assessment, [Рост экологической преступности: растущая угроза природным ресурсам, миру, развитию и безопасности (оценка быстрого реагирования ЮНЕП-Интерпола)]. Nairobi, UNEP, 2016.

Ní Aoláin, F. and J. Huckerby, Gendering counter-terrorism: How to, how not to [Гендерная борьба с терроризмом: как делать и как не делать], Just Security, 1 May 2018, <https://www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to-part-i>.

