

# Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов



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



Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе

# Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов



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



**ОБСЕ** Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе

**Автор:** Меган Бастик

**Благодарности:** ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и Отдел по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ выражают признательность членам Консультативного совета, оказавшим содействие в составлении настоящего руководства – Анне Арганашивили, Хьюеллу Арне Братли, Бунафше Малекзаде-Мехризи Гулаковой, Натии Кацитадзе, Зорице Мршевич и Полин Мэрринан Куинн, – а также другим участникам рабочей встречи экспертов по гендерным вопросам и контролю над сектором безопасности, состоявшейся в ноябре 2013 г. Мы также признательны Сьюзен Аткинс, Майе Бьелос и Сигне Поулсен за предоставленные ими экспертные консультации.

Автор благодарит Андреа Весу из БДИПЧ ОБСЕ и Ханну Сэндз и Клаудию Стадлер из Отдела по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ за комментарии по предварительному варианту настоящего руководства и за сотрудничество и неоценимую помощь, которую они оказывали автору на протяжении всего проекта. Автор также благодарит Веерле Трике за неустанную поддержку в исследовательской работе и помощь в организации проекта, а также коллег из ДКВС – Бенджамин Баклэнда, Карин Гримм, Айко Холвикеви, Хитер Хухтанен, Катрин Кесаду и Кристин Валасек – за их вклад в данный проект.

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



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



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



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

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

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

Фотография на первой странице обложки: Уполномоченный Соединенного Королевства по рассмотрению жалоб военнослужащих д-р Сьюзен Аткинс беседует с военнослужащей (MOD/Crown Copyright, 2011).

Графический дизайн: Элис Лэйк-Хэммонд ([www.alicelakehammond.com](http://www.alicelakehammond.com)).

ISBN: 978-92-9234-891-5

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

# СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1
2. ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ . . . . .	7
3. РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ . . . . .	11
4. ЗНАЧЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ СО СТОРОНЫ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ . . . . .	17
5. СПОСОБЫ ИНТЕГРАЦИИ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ В КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ СО СТОРОНЫ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ . . . . .	23
5.1 Обеспечение необходимого мандата и полномочий для осуществления контроля над сектором безопасности с учетом гендерных аспектов . . . . .	24
5.2 Развитие внутреннего потенциала организации в области решения гендерных проблем . . . . .	26
5.3 Доступность механизма подачи и рассмотрения жалоб . . . . .	31
5.4 Рассмотрение и расследование жалоб с учетом гендерной проблематики. . . . .	37
5.5 Системное изучение гендерных проблем в секторе безопасности	39
5.6 Подготовка докладов и рекомендаций с учетом гендерной проблематики. . . . .	44
5.7 Образовательная и информационно-просветительская деятельность в сфере гендерного равенства . . . . .	47
6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ . . . . .	51
7. ТАБЛИЦА ДЛЯ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ . . . . .	53
8. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ . . . . .	59



# 1

## ВВЕДЕНИЕ

Институты омбудсмена и национальные правозащитные институты (НПИ) могут играть важную роль в обеспечении гражданского контроля над сектором безопасности. Путем принятия и рассмотрения жалоб и выпуска отчетов и рекомендаций они могут содействовать выявлению, предупреждению и искоренению нарушений со стороны сотрудников сектора безопасности, а также привлечению внимания к институциональным проблемам. Осуществляемый этими институтами мониторинг способствует обеспечению большей прозрачности в деятельности сектора безопасности и, таким образом, положительно сказывается на планировании мер по повышению эффективности работы данного сектора.

---

Бывший уполномоченный парламента Германии по делам вооруженных сил беседует с морскими пехотинцами, участвующими в миссии ООН на Кипре.  
Фото: Presse- und Informationszentrum Marine, 2009 г.

---

## 1. ПРИМЕРЫ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

- Набор, удержание и продвижение по службе женщин в институтах сектора безопасности (в том числе соблюдение всех квот и процедур по преимущественному повышению в звании);
- Баланс между службой и личной жизнью сотрудников сектора безопасности;
- Неуставные отношения, домогательства или дискриминация по признаку пола в отношении сотрудников сектора безопасности, а также внутренний порядок подачи и рассмотрения жалоб;
- Выполнение обязанностей, предусмотренных законодательством по таким вопросам, как насилие в семье, изнасилование, торговля людьми и т. д.;
- Обращение с мужчинами и женщинами в местах содержания под стражей;
- Соблюдение требований, предусмотренных документами, направленными на достижение гендерного равенства на институциональном или национальном уровне, – например, в стратегии достижения гендерного равенства или национальном плане действий по выполнению резолюций Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности.

Цель настоящего руководства состоит в том, чтобы помочь институтам омбудсмена и НПИ более эффективно использовать свои знания по гендерным вопросам при осуществлении контроля над сектором безопасности. Институты омбудсмена и НПИ хорошо подготовлены к тому, чтобы оказать органам сектора безопасности поддержку в решении стоящих перед ними задач в отношении использования гендерно-ориентированного подхода (см. врезку 1). Многие институты омбудсмена и НПИ обладают официальным мандатом (юридическими полномочиями) в сфере защиты прав человека, а также опытом оказания организациям и ведомствам поддержки в осуществлении мер по продвижению и защите гендерного равенства. Используя этот опыт при осуществлении контроля над сектором безопасности, институты омбудсмена и НПИ также могут оказать поддержку организациям данного сектора и способствовать признанию и обеспечению ими различных потребностей женщин, мужчин, девушек и юношей в тех общинах, которым они служат. Институты омбудсмена и НПИ также могут предоставлять консультации и наблюдать за мерами, осуществляемыми органами сектора безопасности с целью создания условий труда, дающих женщинам и мужчинам возможности для полной реализации своего потенциала. Таким образом, институты омбудсмена и НПИ могут способствовать гендерно-ориентированному контролю над сектором безопасности.

Несмотря на то, что институты омбудсмена и НПИ имеют самые различные мандаты по контролю над сектором безопасности, гендерные вопросы всегда будут важным аспектом их деятельности, так как эти вопросы необходимо учитывать при предупреждении несправедливого или дискриминационного обращения, а гендерное равенство является неотъемлемой частью мер по продвижению прав человека всех лиц. Помимо этого, законы и политика государств, а также

международные стандарты, включая резолюции Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, призывают институты сектора безопасности уделять больше внимания гендерным вопросам<sup>1</sup>. Некоторые из этих документов особенно подчеркивают необходимость использования гендерно-ориентированного подхода при осуществлении мониторинга и контроля.

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

В руководстве представлены примеры хорошей практики из опыта ряда государств-участников ОБСЕ и других государств. Оно адресовано институтам омбудсмена и НПИ, которым поручено осуществлять независимый и беспристрастный контроль над деятельностью одного или нескольких органов сектора безопасности – например, следующих:

- органов, обладающих исключительной юрисдикцией в отношении конкретного института сектора безопасности;
- органов, обладающих более общей юрисдикцией с полномочиями по принятию и рассмотрению жалоб от сотрудников институтов сектора безопасности или жалоб в отношении этих институтов.

Настоящее руководство также будет полезно лицам, занимающимся развитием хорошего управления и/или внедрением комплексного гендерного подхода в секторе безопасности, в том числе сотрудникам ОБСЕ.

Настоящее руководство включает в себя следующее:

- » обзор мер по контролю над сектором безопасности;
- » обзор роли институтов омбудсмена и НПИ в осуществлении контроля над сектором безопасности;
- » рассмотрение тех причин, по которым гендерные аспекты важны для институтов омбудсмена и НПИ при осуществлении ими контроля над сектором безопасности;
- » рекомендации по интеграции гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и НПИ;
- » таблицу для внутренней оценки;
- » список дополнительных ресурсов.

Настоящее руководство является частью серии публикаций, в которых содержится подробный анализ отражения гендерной проблематики во внутреннем контроле

в секторе безопасности в процессе реформирования данного сектора – темы, которая представлена в справочном пособии «Гендер и реформирование сектора безопасности», опубликованном совместно ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН. В данную серию также входят руководства «Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в вооруженных силах» и «Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах».

Настоящее руководство может использоваться вместе с публикациями ДКВС «Руководство по проведению гендерной самооценки в полиции, вооруженных силах и органах правосудия» (Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector), «Подборка учебных материалов по вопросам гендера и реформирования сектора безопасности» (The Gender and Security Sector Reform Training Resource Package) и «Институты омбудсмана по делам вооруженных сил: практическое пособие», а также публикацией БДИПЧ ОБСЕ «Права женщин и гендерное равенство: справочник для национальных правозащитных институтов» (см. раздел «Дополнительные ресурсы» на с. 59).





# 2

## ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

В широком смысле сектор безопасности состоит из всех институтов и организаций, обеспечивающих безопасность государства и его граждан. Контроль над сектором безопасности включает в себя надзор над вооруженными силами и правоохранительными органами государства (например, армией, полицией, жандармерией, охраной президента, разведывательными службами, береговой охраной, пограничными войсками, таможенной и иммиграционной службой, подразделениями резерва и местных сил безопасности), а также исправительными учреждениями, службами пробации и частными охранными фирмами. Существует много разных форм контроля – например, наблюдение, расследование и представление отчетов, а также выступление в поддержку перемен или принятие распоряжений по осуществлению изменений. Механизмы контроля предназначены для реализации системы сдержек и противовесов, предупреждающей нарушения прав человека, обеспечивающей привлечение к ответственности лиц, виновных в этих нарушениях, а также предлагающей рекомендации в целях недопущения повторных нарушений и обеспечения эффективной работы институтов при соблюдении принципа верховенства права.

В разных странах и в органах сектора безопасности в конкретной стране действуют различные структуры и системы контроля. Далее перечислены механизмы контроля, каждый из которых может играть важную роль в этой сфере.

## Внутренний контроль

---

Руководство и командование институтов сектора безопасности несет основную ответственность за действенное и эффективное выполнение этими институтами своих задач в рамках соответствующего мандата, а также за предупреждение любых нарушений. Внутренний контроль осуществляется через командные инстанции путем наблюдения и активного мониторинга работы персонала, процессов обучения и профессионального развития, а также соблюдения рабочих правил и процедур. Механизмы внутреннего контроля могут включать в себя системы аттестации и управления качеством, отделы по надзору и инспекционные службы. В большинстве институтов сектора безопасности существуют внутренние механизмы приема и рассмотрения жалоб, поступающих от представителей общественности или сотрудников этих институтов. Эти механизмы должны в свою очередь подлежать независимому гражданскому контролю. В институтах сектора безопасности также может быть генеральный инспектор, внутренний аудитор или следователь, официально осуществляющий функции внутреннего контроля. В руководствах «Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в вооруженных силах» и «Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в полицейских силах» представлена информация о том, как организовать гендерно-ориентированную систему внутреннего контроля в институтах сектора безопасности.

## Внешний контроль

---

Органы сектора безопасности должны подлежать внешнему контролю со стороны гражданских властей – как минимум, со стороны соответствующих министров (например, министра внутренних дел, безопасности, полиции, обороны и/или юстиции) и/или мэров городов (в вопросах контроля над муниципальной и окружной полицией, исправительными учреждениями и отделениями пожарной охраны), судебных органов (чьи решения и распоряжения обязаны выполнять органы сектора безопасности) и парламента (который разрабатывает законы, определяющие полномочия и обязанности институтов сектора безопасности и утверждает их бюджеты). Управление главного финансового инспектора может осуществлять финансовый контроль. Институты омбудсмана и НПИ являются независимыми органами внешнего контроля, и их роль в контроле над сектором безопасности рассматривается ниже.

Общественный контроль является следующей формой внешнего контроля и важной составляющей системы подотчетности. В справочном пособии «Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества» – совместной публикации ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН – представлены основные аспекты деятельности по общественному контролю и рассмотрены стратегии повышения гендерной ориентированности этой деятельности.

На международном уровне контроль осуществляется международными и региональными договорными органами по правам человека, специальными механизмами и Универсальным периодическим обзором ООН. Международные договорные органы по правам человека включают Комитет ООН по правам человека, Комитет против пыток и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Региональные договорные органы – это Африканская комиссия и Африканский суд по правам человека и народов, Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Европейский суд по правам человека и Межамериканская комиссия и Межамериканский суд по правам человека.



# 3

## РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

Термины «институты омбудсмена» и «НПИ» обозначают широкий круг организаций с различными мандатами, полномочиями и функциями, которые, в идеальном варианте, должны быть закреплены в национальном законодательстве.

Институт омбудсмена – это официальный орган, возглавляемый омбудсменом (для обозначения этой должности может использоваться другое название – например, «общественный защитник» или «защитник граждан»). Омбудсмен обычно назначается правительством или парламентом, но обладает значительной степенью независимости. Институты омбудсмена представляют интересы общества, изучая жалобы на плохое управление или нарушение прав и реагируя на них соответствующим образом.

---

Уполномоченный по правам человека Боснии и Герцеговины Ясминка Джумхур беседует с журналистами перед началом рабочей встречи экспертов ОБСЕ, посвященной роли национальных правозащитных институтов в утверждении гендерного равенства (Сараево). Фото: Verdan Pribilovic, 2012 г.

---

НПИ – это независимые органы, созданные в соответствии с конституционным или законодательным актом, финансируемые государством и уполномоченные защищать и продвигать права человека (эти органы также известны как комитеты по правам человека или комиссии по равным возможностям). В связи с этим НПИ поручено защищать и продвигать права женщин и гендерное равенство, поскольку эти права входят в число основных прав человека. Во многих странах (например, в Исландии, Литве, Нидерландах Хорватии и Швеции) были созданы специализированные НПИ для решения вопросов, связанных с дискриминацией, борьбой за равенство и/или правами женщин, – такие, как комиссия по равным возможностям или бюро уполномоченного по борьбе с гендерной дискриминацией.

В обязанности НПИ, как правило, входит рассмотрение жалоб, мониторинг государственных (а иногда и частных) субъектов, предоставление консультаций государственным органам, подготовка обзоров законодательства, а также участие в продвижении и утверждении прав человека и образовательной деятельности в данной области. Сфера деятельности НПИ зависит от его мандата и от законодательства, на основании которого был создан правозащитный институт. «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (Парижские принципы) содержат базовые стандарты и требования к созданию эффективного НПИ. Согласно Парижским принципам, деятельность НПИ должно характеризовать следующее:

- широкий мандат в области прав человека;
- автономность и независимость от правительства и тех органов, которые им поручено контролировать;
- формирование на основе принципа плюралистического представительства и плюрализм в деятельности, построенной на сотрудничестве с различными сегментами общества (речь идет, в том числе, и о конструктивном участии женщин);
- предусмотренное законом право осуществлять мониторинг, запрашивать информацию и составлять доклады о деятельности субъектов сектора безопасности (в том числе вооруженных сил, полиции, пограничных войск и иммиграционных служб);
- полномочия по проведению расследований «по собственной инициативе», исследований и опросов общественности (эта прерогатива имеет особое значение в тех странах, где женщины неохотно подают жалобы по причинам, связанным с культурой, образованием, сложностями с доступом к соответствующим инстанциям и т. д.);
- достаточные следственные полномочия, в том числе право вызывать повесткой в суд, а также возможность без предупреждения посещать кадетские школы, полицейские академии, военные базы, центры размещения иммигрантов, места заключения, реабилитационные центры и призывные пункты в случае поступления жалобы или по собственной инициативе;

- полномочия по представлению рекомендаций относительно пересмотра и реформирования системных аспектов, затрагивающих организацию (организации) в целом, а не только относительно удовлетворения индивидуальных жалоб;
- возможность представлять доклады непосредственно парламенту и/или правительству, а также общественности;
- необходимые финансовые и человеческие ресурсы для эффективного осуществления своего мандата;
- полномочия по проведению информационно-пропагандистских мероприятий в форме агитационных и рекламных кампаний, публикации отчетов и предания гласности результатов своей работы, а также по участию в обучении и подготовке кадрового состава институтов сектора безопасности в области прав человека;
- возможность принимать жалобы от представителей общественности, родственников сотрудников сектора безопасности, а также бывших или действующих служащих данного сектора<sup>2</sup>.

Некоторые институты омбудсмана соответствуют требованиям Парижских принципов и поэтому относятся к категории НПИ.

Институты омбудсмана и НПИ могут играть значительную роль в контроле над деятельностью органов сектора безопасности. Иногда институты омбудсмана создаются именно с этой целью и им поручается надзор над одним или несколькими органами сектора безопасности, например:

- институты уполномоченных по делам вооруженных сил (например, независимые парламентские уполномоченные по делам вооруженных сил в Австрии, Боснии и Герцеговине, Германии и Норвегии и омбудсмен по делам сил обороны в Ирландии);
- институты уполномоченных по делам полиции (например, независимый уполномоченный Англии и Уэльса по жалобам на полицию);
- институты уполномоченных по вопросам исправительных учреждений (например, следователь по делам исправительных учреждений Канады).

В других случаях институты омбудсмана и НПИ, осуществляющие контроль над сектором безопасности, имеют более широкий мандат по надзору за органами государственной власти. В таких институтах может существовать отдел по надзору над сектором безопасности – например, в Бюро уполномоченного по правам человека Польши работает Отдел по делам военнослужащих и сотрудников других силовых ведомств.

В зависимости от своего мандата институты омбудсмена и НПИ обычно осуществляют контроль над сектором безопасности путем рассмотрения жалоб, публикации информации о нарушениях прав человека и обеспечения соблюдения национальных и ведомственных норм и принципа верховенства права. Путем регулярного сообщения информации парламенту и осуществления других видов деятельности эти институты продвигают изменения в политике и законодательстве. Деятельность институтов омбудсмена в области рассмотрения жалоб может включать прием, рассмотрение, а иногда и посредничество в урегулировании жалоб, полученных от представителей общественности и/или сотрудников сектора безопасности; наблюдение за работой с жалобами внутри органов сектора безопасности, а также анализ тенденций, отраженных в жалобах. Если в результате расследования жалобы выявляется вероятность того, что было совершено преступление или дисциплинарное нарушение, некоторые институты омбудсмена и НПИ могут передать дело в органы прокуратуры или суд. Некоторые органы внешнего контроля также контролируют назначение на должности и продвижение по службе. В некоторых странах институты омбудсмена и НПИ напрямую сотрудничают с органами сектора безопасности по вопросам реформы управления и формирования политики. В целях обеспечения эффективного контроля над сектором безопасности необходимо, чтобы органы данного сектора наравне со всеми соблюдали законы в области защиты прав человека, в том числе законы о гендерном равенстве и борьбе с гендерной дискриминацией и сексуальными домогательствами.

Согласно опросу институтов омбудсмена, проведенного в 2006 г. в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Латвии, Литве, Молдове, Российской Федерации и Узбекистане, от 11 до 59 процентов от общего числа дел, рассматриваемых этими институтами ежегодно, содержат сообщения о нарушениях, имевших место в секторе безопасности. Этот опрос выявил следующие проблемы, с которыми НПИ и институты омбудсмена сталкиваются при проведении мониторинга, расследовании жалоб и оказании влияния на сектор безопасности:

- отсутствие знаний в области прав человека у сотрудников сектора безопасности и гражданских лиц;
- недостаточная правовая база для защиты прав человека сотрудников сектора безопасности;
- ограниченный доступ институтов омбудсмена к соответствующим органам;
- культура секретности, редкий и нерегулярный обмен информацией;
- недостаток ресурсов для привлечения специалистов и независимых экспертов;
- в некоторых случаях – недостаток полномочий для начала расследования по собственной инициативе<sup>3</sup>.

В разделе «Дополнительные ресурсы» на с. 59 приводится список общих рекомендаций по решению подобных проблем, возникающих в процессе контроля над сектором безопасности.

В настоящем руководстве не анализируются контрольные функции, присущие конкретным институтам сектора безопасности, – например, функции генерального инспектора или отдела инспекционного надзора в вооруженных силах в Канаде, Нидерландах, Соединенных Штатах, Франции и Чешской Республике. Этот вопрос рассматривается в издании «Интеграция гендерных аспектов во внутренний контроль в вооруженных силах». В настоящем руководстве также не затрагивается тема тех контрольных органов, которые не обладают специальными полномочиями по рассмотрению жалоб (например, органов аудита и наблюдательных центров по гендерным вопросам). Тем не менее, для повышения эффективности своей деятельности в сфере учета гендерной проблематики эти органы также могут использовать многие из рекомендованных здесь стратегий, представленных в разделе 5.



# 4

---

## ЗНАЧЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ СО СТОРОНЫ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ

Гендерные роли – наряду с другими факторами (возраст, ограниченные возможности, этническое происхождение и классовая принадлежность) – исключительно важны для наших знаний и опыта в вопросах безопасности и насилия. Понятие «гендер» касается не только женщин, но и мужчин, а также различных ролей, характеристик и типов поведения, которые любое общество ожидает от женщин и мужчин или которые оно им приписывает. Далее во врезке 2 представлены некоторые гендерные термины, использованные в настоящем руководстве.

Повышение осведомленности сектора безопасности о гендерных проблемах и соответствующей хорошей практике – это длительный процесс, требующий изменений не только в политике и правилах, но в отношении. Тем не менее, реального и быстрого прогресса в обеспечении защиты женщин и мужчин от дискриминации и нарушений прав человека можно добиться путем внесения изменений в некоторые законы, правила, документы, процедуры и нормы поведения. Далее перечислены основные преимущества, которые дает интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности.

---

Члены группы по взаимодействию с женщинами (Соединенные Штаты) беседуют с афганцем во время патрулирования. Фото: U.S. Marine Corps, Cpl. Marianne T. Mangrum, 2010 г.

---

## 2. ГЕНДЕРНАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ

Институты омбудсмана или НПИ обычно используют определения, представленные в национальном законодательстве или документах политики и совпадающие с международно-согласованными терминами. Ниже приведены несколько примеров.

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

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

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

**Сексуальная эксплуатация** «означает любое злоупотребление или покушение на злоупотребление уязвимым положением, властью или доверием в сексуальных целях, включая, в частности, приобретение денежной, социальной или политической выгоды от сексуальной эксплуатации другого лица». (Бюллетень Генерального секретаря Организации Объединенных Наций «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств», ST/SGB/2003/13, 9 октября 2003 г. См. также: NATO Bi-Strategic Command Directive 40-1, Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspective into the NATO Command Structure, Including Measures for Protection during Armed Conflict [Директива стратегических командований НАТО «Интеграция РСБ ООН 1325 и гендерных аспектов в структуру командования, включая меры защиты во время вооруженных конфликтов»], Annex B, 2012)

**Сексуальные домогательства** – это «любое нежелательное сексуальное приставание, просьба об оказании сексуальной услуги, вербальный или физических контакт или жест сексуального характера, либо любое другое поведение сексуального характера, которое, как обоснованно

ождается или воспринимается, оскорбляет или унижает другого человека, когда подобное поведение связано с работой, выдвигается в качестве условия для трудоустройства или создает угрожающую, враждебную или оскорбительную атмосферу на работе». (United Nations Secretary-General's Bulletin on Prohibition of Discrimination, Harassment, Including Sexual Harassment, and Abuse of Authority [Бюллетень Генерального секретаря ООН «Недопущение дискриминации, преследований, включая сексуальные домогательства, а также злоупотреблений властью на работе»], ST/SGB/2008/5, 11 February 2008)

## Учет различий в потребностях женщин, мужчин, девушек и юношей институтами сектора безопасности

Есть важные различия в том, как женщины, мужчины, девушки и юноши переживают преступления и насилие в отношении себя, - например, в контексте насилия в семье, сексуального насилия, насилия на почве гомофобии, группового насилия и торговли людьми. У женщин и мужчин, находящихся в местах лишения свободы, разные потребности с точки зрения медицинского обслуживания, поддержки и обращения. Поэтому при проверке эффективности работы сектора безопасности в области предоставления необходимых услуг женщинам и мужчинам из разных сегментов общества, контрольным органам необходимо использовать гендерно-ориентированный подход.

## Обеспечение представительства всех групп общества в институтах сектора безопасности

Для эффективного осуществления институтами сектора безопасности своего мандата чрезвычайно важно обеспечить в их составе сбалансированное представительство всего населения, в том числе при помощи набора на работу женщин и мужчин. Институты омбудсмена и НПИ должны иметь возможность принимать участие в агитации, мониторинге и оказании содействия обеспечению равных возможностей женщин и мужчин, работающих в органах сектора безопасности.

## Предупреждение и пресечение дискриминации по признаку пола, домогательств и неправомерного поведения со стороны сотрудников сектора безопасности

К сожалению, во многих странах широко распространены случаи гендерного насилия и дискриминации со стороны сотрудников сектора безопасности в отношении заключенных, жертв преступлений, членов их собственных семей и других членов общества. Издевательства, сексуальные домогательства и

дискриминация в отношении сотрудников также являются серьезной проблемой во многих институтах сектора безопасности. Такие должностные преступления не только нарушают права их жертв, но и наносят ущерб эффективности работы всей организации и подрывают доверие к ней со стороны общества. Расследование должностных нарушений и наказание виновных, а также использование сделанных выводов являются исключительно важными моментами в деятельности органов сектора безопасности. Институты омбудсмена и НПИ могут контролировать эффективность внутренних механизмов подачи и рассмотрения жалоб в данном секторе, а в некоторых случаях – расследовать такие жалобы по своему усмотрению.

### Обеспечение справедливости и общедоступности процедур подачи и рассмотрения жалоб, существующих в институтах омбудсменов и НПИ

Иногда институты омбудсмена и НПИ могут оставлять без внимания или недостаточно внимательно относиться к жалобам, связанным с гендерным насилием, либо жалобы, поданные представителями маргинальных слоев общества<sup>4</sup>. Для того чтобы избежать этого, необходимо уделять особое внимание случаям домогательств, гендерной дискриминации и гендерного дисбаланса власти, а также обеспечению доступности институтов омбудсмена и НПИ для женщин и мужчин из всех групп общества.





# 5

## СПОСОБЫ ИНТЕГРАЦИИ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ В КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ СО СТОРОНЫ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ

Далее приводится описание практических стратегий по интеграции гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности. При их осуществлении следует учитывать три момента. Во-первых, для того чтобы завоевать доверие, работая с сектором безопасности по гендерным вопросам, институты омбудсмена и НПИ должны сами стать примером хорошей практики (подробнее рассмотрение этой темы см. далее). Во-вторых, любое исследование гендерных проблем в секторе безопасности требует анализа культуры и ценностей конкретной организации. Сосредоточив свое внимание на решении проблемы, а не на отдельных жалобах, институты омбудсмена и НПИ смогут с большей вероятностью добиться устойчивых перемен. В-третьих, следует содействовать тому, чтобы органы сектора безопасности рассматривали гендерно-ориентированный подход как приносящий пользу и женщинам, и мужчинам, служащим в секторе/силах безопасности, а также самому сектору/силам безопасности и обществу, которому они служат. Работа в области решения гендерных вопросов может стать основой для позитивного взаимодействия между органами сектора безопасности, с одной стороны, и институтами омбудсмена и НПИ, с другой. Как обычно, приведенные ниже примеры хорошей практики необходимо адаптировать к потребностям и ресурсам каждого конкретного института омбудсмена или НПИ.

---

Николас Лонг, бывший член Независимой комиссии по рассмотрению жалоб на полицию Англии и Уэльса, выступает по вопросу о независимом контроле над работой полиции по делам о гендерном насилии на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению (Варшава). Фото: OSCE, Piotr Markowski, 2013 г.

---

## 5.1 Обеспечение необходимого мандата и полномочий для осуществления контроля над сектором безопасности с учетом гендерных аспектов

Основные полномочия, о которых говорилось выше (в разделе 3), составляют необходимую основу гендерно-ориентированного контроля над сектором безопасности. Законодательные или нормативные акты, учреждающие любой НПИ или институт омбудсмена (включая институты, обладающие исключительной юрисдикцией в отношении определенных органов сектора безопасности), могут подходить к решению гендерных вопросов следующим образом:

- включать конкретное указание на обязанность института заниматься правами женщин и вопросами гендерного равенства, а также, возможно, проводить анализ национального законодательства о гендерном равенстве, наблюдать за его соблюдением и сообщать о результатах в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинской декларации и Платформы действий, резолюций Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности и других международных и региональных документов о равноправии мужчин и женщин и борьбы с насилием на гендерной почве;
- содержать требования относительно равного представительства и участия женщин и мужчин в работе данного института, как среди рядового персонала, так и среди руководства (например, в законе, регулирующем деятельность омбудсмена в автономной провинции Воеводина в составе Сербии предусматривается, что как минимум один из заместителей омбудсмена должен избираться среди представителей менее представленного пола);
- гарантировать достаточную гибкость критериев приемлемости, которыми институт руководствуется при рассмотрении дел, с тем чтобы у него была возможность защищать права женщин в достаточном объеме (см. пример 1).

### ПРИМЕР 1. ДЕПАРТАМЕНТ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА ПРИ АППАРАТЕ НАРОДНОГО ЗАЩИТНИКА ГРУЗИИ

В 1997 г. правительство Грузии назначило Народного защитника и создало Аппарат народного защитника в качестве независимого института в области контроля за соблюдением прав человека. В этом институте работают эксперты из разных областей, в том числе юристы, психологи и специалисты по психическому здоровью.

#### Стратегическая программа по гендерному равенству

В 2013 г. Аппарат народного защитника разработал трехлетнюю стратегическую программу с целью включения вопросов гендерного равенства во все виды своей деятельности и повышения потенциала всех своих отделов в области работы с гендерными вопросами. Прогресс, достигнутый в рамках этой стратегии, измеряется при помощи внутренней оценки. Программа обучения сотрудников Аппарата включает такие вопросы, как гендерное равенство, права женщин, права ЛГБТ (лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров), а также изучение механизмов предупреждения и борьбы с сексуальными домогательствами.

В ежегодных докладах Народного защитника парламенту есть раздел, посвященный правам женщин. В докладе за 2012 г. рассматривался широкий круг вопросов, в том числе участие женщин в мирных переговорах, правительственные структуры, обеспечивающие участие женщин в политике; домашнее насилие, трудовые права, социальная помощь, браки несовершеннолетних, дискриминация наркозависимых женщин и насилие в отношении женщин старшего возраста.

#### **Специальный опыт и экспертные знания по гендерным вопросам**

При Аппарате народного защитника работает Департамент гендерного равенства, который специализируется на правах женщин и ЛГБТ. Основными видами его деятельности являются следующие:

- мониторинг и исследования по вопросам гендерного равенства, насилия в семье, прав женщин, торговли людьми и прав ЛГБТ;
- рассмотрение жалоб и проведение расследований по этим вопросам по собственной инициативе;
- предоставление народному защитнику информации для подготовки предложений и рекомендаций для соответствующих органов центральной и местной власти, государственных учреждений и должностных лиц, а также информации для ежегодного доклада народного защитника;
- создание партнерств и организация совместных действий с неправительственными организациями (НПО);
- проведение кампаний по гражданскому воспитанию и повышению информированности общества.

Аппарат народного защитника контролирует выполнение компонентов Национального плана действий правительства Грузии по предотвращению бытового насилия и защите его жертв – в том числе мер, направленных на улучшение правовой компенсации для жертв такого насилия. В 2011-2012 гг. народный защитник рассмотрел более 100 дел о насилии в семье, с тем чтобы оценить оперативность и эффективность ответных мер, предпринимаемых правоохранительными органами, а также доступность мер защиты для жертв насилия. Народный защитник осуществляет наблюдение за подготовкой сотрудников полиции в области борьбы с домашним насилием и за количеством запретительных приказов, выданных судами, а также выявляет системные недостатки в работе полиции и предоставляет рекомендации Министерству внутренних дел. В сотрудничестве с НПО Аппарат народного защитника выпустил «Карманный справочник для сотрудников полиции по вопросам насилия в семье».

Представители Аппарата народного защитника регулярно посещают рабочие заседания Координационного совета по выполнению Национального плана действий по вопросам женщин, мира и безопасности. В мандат Аппарата также входит мониторинг сообщений различных уполномоченных органов.

#### **Активные шаги по поощрению граждан к подаче жалоб, связанных с гендерным неравенством**

Отметив малое количество поступающих жалоб на нарушения гендерного равенства, Аппарат народного защитника объяснил это недостаточной информированностью населения о своих правах и/или нежеланием или отсутствием возможностей для того, чтобы обратиться с жалобой в полицию или прокуратуру. В целях решения этой проблемы Аппарат на время отказался от своего критерия приемлемости жалобы для случаев нарушения гендерного равенства (а также прав детей и прав лиц с ограниченными возможностями), тем самым предоставив гражданам возможность обратиться в Аппарат за помощью без предварительной регистрации своей жалобы в государственном учреждении. В таких случаях Аппарат не расследует жалобу самостоятельно, а предоставляет заявителям консультации и поддержку, поощряет их обратиться с жалобой в соответствующий орган, а также направляет их в соответствующие НПО.

Источники: переписка с Анной Арганашвили, главой Департамента гендерного равенства при Аппарате народного защитника Грузии (2 сентября и 5 октября 2013 г.); публикация БДИПЧ ОБСЕ «Права женщин и гендерное равенство: справочник для национальных правозащитных институтов» (Варшава, 2013 г.); Public Defender of Georgia, Annual Report of the Public Defender of Georgia – The Situation of Human Rights and Freedoms in Georgia [Ежегодный доклад Народного защитника Грузии о ситуации в Грузии в сфере прав человека и основных свобод], Tbilisi, Public Defender of Georgia, 2012, p. 388.

## 5.2 Развитие внутреннего потенциала организации в области решения гендерных проблем

Существует ряд прекрасных пособий для НПИ по вопросам развития их потенциала в области достижения гендерного равенства (см. раздел «Дополнительные ресурсы» на с. 59). В 2012 г. Международный координационный комитет национальных институтов по поощрению и защите прав человека в Амманской декларации и Программе действий сформулировал общие принципы и направления деятельности НПИ в области продвижения гендерного равенства. Далее представлено описание основных шагов, которые следует предпринимать институтам омбудсмана и НПИ для развития своих возможностей с целью решения гендерных вопросов при осуществлении контроля над сектором безопасности.

### Внутренние структуры и процессы

- ✓ Институт может публично взять на себя обязательство по использованию в своей работе гендерно-ориентированного подхода, исключающего дискриминацию, – например, в тексте заявления о ценностях организации. Также можно принять кодекс поведения, правила и процедуры, направленные на продвижение гендерного равенства в самом институте и в его деятельности<sup>5</sup>, и рассмотреть возможность разработки гендерной политики, определяющей цели и обязательства института.
- ✓ Основываясь на результатах исследований и консультаций с женскими НПО, а также с любыми институтами, специализирующимися на гендерной проблематике, необходимо начать процесс стратегического планирования с целью определения приоритетов для работы с гендерными вопросами (см. врезку 3). Помимо этого, следует рассмотреть возможность разработки гендерной стратегии или плана действий, определяющего конкретные шаги, сроки их осуществления, обязанности, а также систему для осуществления деятельности по мониторингу и оценке.

### 3. ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ НПИ В РЕГИОНЕ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

По результатам исследования НПИ, проведенного БДИПЧ ОБСЕ в 2011 г. в 28 государствах-участниках ОБСЕ, основным приоритетом в деятельности институтов в сфере гендерного равенства и прав женщин является борьба с дискриминацией и насилием в отношении женщин. Затем следует торговля людьми, вопросы здоровья и участия в политической и общественной жизни.

Источник: публикация БДИПЧ ОБСЕ «Права женщин и гендерное равенство: справочник для национальных правозащитных институтов» (Варшава, 2013 г.), с. 20.

#### ПРИМЕР 2. ОТДЕЛ ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ РЕБЕНКА, НЕДИСКРИМИНАЦИИ И ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА ПРИ УПОЛНОМОЧЕННОМ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В 2012 г. Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека определила права ребенка, недискриминацию и гендерное равенство в качестве основных приоритетов своей деятельности и создала представительный отдел по данным вопросам, состоящий из 16 сотрудников.

##### **Деятельность**

Отдел по вопросам соблюдения прав ребенка, недискриминации и гендерному равенству контролирует выполнение национальных, европейских и международных обязательств и соответствующего прецедентного права, рассматривает обращения граждан и разрабатывает рекомендации для Уполномоченного по правам человека. Отдел сотрудничает с НПО, парламентскими комитетами, министерствами и международными организациями. В 2012 г. Отдел получил около 220 обращений, связанных с проблемой дискриминации и нарушениями гендерного равенства (22% от общего числа полученных обращений).

В 2013 г. Отдел сосредоточил свою деятельность на мониторинге обращения с женщинами в местах заключения и случаев насилия в семье. В рамках этих усилий была начата программа обучения по предупреждению и противодействию домашнему насилию для участковых милиционеров и судей, а также были открыты центры социальных услуг для семей, детей и молодежи.

##### **Планирование и мониторинг**

При Уполномоченном по правам человека работает экспертная группа, которая осуществляет наблюдение и оценивает работу Секретариата, а также предоставляет консультативную помощь и проводит исследования. В октябре 2012 г. эта группа провела опрос среди глав отделов Секретариата Уполномоченного по правам человека относительно систематических нарушений прав человека в Украине. Среди самых распространенных проблем в области прав человека, указанных главами отделов, были гендерное неравенство и ограничения на виды деятельности, доступные для женщин и мужчин. Результаты этого исследования были использованы при разработке Стратегического плана деятельности Уполномоченного по правам человека на 2013-2017 гг.

Источники: Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Оценка деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека за 2012 год; «В Секретариате Уполномоченного по правам человека начались тренинги по вопросам предотвращения и противодействия домашнему насилию» (пресс-релиз), веб-сайт Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, 30 мая 2013 г.

- ✓ Необходимо создать организационные структуры по работе с гендерными вопросами (со специальным финансированием и персоналом). Это может быть департамент, подразделение, отдел или центр, полностью или частично занимающийся гендерной проблематикой (см. примеры 1 и 2); определение обязанностей в рамках института, связанных с вопросами гендерного равенства, и/или создание координационных центров по гендерным вопросам для поддержки стратегии достижения гендерного равенства.
- ✓ Плюрализм и многообразие состава НПИ являются одной из рекомендаций, содержащихся в Парижских принципах. НПИ и институты омбудсмана должны стремиться к равному представительству женщин и мужчин на всех уровнях кадровой иерархии и в структурах управления. В соответствии с международными стандартами, для выполнения определенных функций (например, проверки условий содержания женщин-заключенных) на должности инспекторов должны назначаться женщины<sup>6</sup>. В целях создания таких условий труда, которые предусматривают равные возможности для женщин и мужчин, НПИ и институты омбудсмана должны разработать и реализовать политику по приему на работу и продвижению по службе представителей недостаточно представленных групп, обеспечить гибкие условия работы, оставляющие сотрудникам достаточно времени на семью; предупреждать и эффективно бороться со случаями сексуальных домогательств на рабочем месте и т. д.
- ✓ Институт должен регулярно проводить обучение по гендерным вопросам для своих сотрудников и сотрудников других контрольных органов, а также для основных заинтересованных сторон; программа обучения должна охватывать такие темы, как международные, региональные и национальные правовые рамки в области прав женщин и гендерного равенства, процедуры расследования жалоб о сексуальных домогательствах или дискриминации на гендерной почве, внедрение комплексного гендерного подхода и проведение гендерного анализа.
- ✓ Необходимо принять меры для того, чтобы системы управления знаниями данного института могли выдавать данные с разбивкой по следующим категориям:
  - пол заявителя, предполагаемого преступника и жертвы (см. врезку 4);
  - предполагаемые причины дискриминации или тип нарушения прав.

Необходимо предпринять шаги для того, чтобы институт мог выявлять модели нарушений гендерного равенства в поданных жалобах (см. пример 6 на с. 46) и отслеживать прогресс в области достижения целей гендерного равенства на организационном и национальном уровне. Это подразумевает контроль за использованием тех ресурсов, которые выделяются на программы и стратегии, направленные на решение гендерных проблем (процесс, также известный как «гендерно-ориентированное бюджетирование»).

#### 4. ГРУППИРОВКА ДАННЫХ ПО ПОЛУ СУБЪЕКТА

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

*Как собирать такие данные?*

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

#### Сотрудничество с внешними организациями

- ✓ Необходимо установить сотрудничество с государственными ведомствами (в том числе с министерствами, надзорными органами, бюро статистики и любыми специализированными учреждениями, работающими в области противодействия дискриминации и достижения гендерного равенства) и с парламентом; участвовать в разработке законодательства, политики или планов действий по гендерным вопросам и/или вопросам безопасности, в том числе в отношении деятельности частных охранных фирм (см. врезку 5).
- ✓ Необходимо принимать участие в международных форумах с целью обмена опытом по решению гендерных проблем. Например, гендерная тематика была в центре внимания Пятой конференции институтов омбудсмена по делам вооруженных сил, которая состоялась в Осло в октябре 2013 г.
- ✓ Необходимо сотрудничать с соответствующими НПО, в том числе с группами по защите прав женщин. Эти организации часто ведут неофициальный мониторинг деятельности сектора безопасности, выявляя недостатки и ратую за перемены. Эти их функции наиболее хорошо развиты в отношении деятельности полиции, особенно в тех странах, где органы полиции обязаны отчитываться перед организациями по совместной охране порядка силами полиции и местного населения и сотрудничать с ними, а также с местными комитетами по вопросам безопасности или органами общественного контроля. Таким образом, НПО могут предоставлять информацию институтам омбудсмена и НПИ. Они часто обладают специальными знаниями и человеческими ресурсами, необходимыми для проведения информационно-просветительских и учебных мероприятий.

## 5. РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА И НПИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ НАД ЧАСТНЫМИ ВОЕННЫМИ И ОХРАННЫМИ ФИРМАМИ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ

Деятельность частных военных и охранных фирм может оказывать серьезное влияние на безопасность женщин и мужчин. В некоторых странах эти фирмы являются крупными местными работодателями, однако они обычно нанимают мало женщин (и то лишь на невысокие должности). Не все институты омбудсмена и НПИ имеют мандат на рассмотрение жалоб в отношении представителей частного сектора, но они могут дать правительству рекомендации по регулированию деятельности частных военных и охранных фирм и подтолкнуть органы государственной власти к принятию мер по искоренению дискриминации. В справочном пособии «Гендер и частные военные и охранные фирмы», подготовленном совместно ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН, подробно рассматриваются различные способы решения гендерных проблем при осуществлении деятельности и комплектовании штата частных военных и охранных фирм. В этом документе предлагаются рекомендации, которые институты омбудсмена или НПИ могут предоставить таким фирмам с целью решения проблем сексуальных домогательств или насилия в отношении сотрудников, исключения женщин из личного состава и участия сотрудников фирм в эксплуатации женщин из числа местного населения. В нем также представлены рекомендации по анализу гендерных аспектов государственного регулирования и саморегулирования деятельности таких фирм.

- ✓ Следует развивать сотрудничество с объединениями женщин, работающих в секторе безопасности.
- ✓ Следует наладить регулярное получение от женских НПО и объединений женщин, работающих в секторе безопасности, информации о положении женщин в данном секторе и о проблемах, с которыми они сталкиваются. При необходимости следует также консультироваться с группами по защите прав жертв и другими соответствующими организациями.

### Сотрудничество со специализированными национальными институтами, работающими в области гендерного равенства

- ✓ При наличии специализированных институтов, занимающихся вопросами борьбы с дискриминацией, достижения равенства и/или защиты прав женщин, сфера их деятельности должна включать работу с сектором безопасности.
- ✓ Другие НПИ или институты омбудсмена, в том числе те, которые обладают исключительной юрисдикцией в отношении определенных органов сектора безопасности, должны внедрить гендерно-ориентированный подход в свою деятельность по планированию и в свою стратегию.
- ✓ Специализированные институты в области гендерного равенства и другие контрольные органы должны на официальном уровне организовывать регулярные встречи для обмена информацией и совместной поддержки деятельности, осуществляемой ими в сфере гендерного равенства и по вопросам, связанным с сектором безопасности<sup>7</sup>.



Сотрудники Департамента гендерного равенства при Аппарате народного защитника Грузии, 2013 г.

### 5.3 Доступность механизма подачи и рассмотрения жалоб

Порядок подачи и рассмотрения жалоб является основным механизмом, при помощи которого НПИ и институты омбудсмена осуществляют свой мандат. Чрезвычайно важно, чтобы институты выявляли различные барьеры, препятствующие доступу женщин, мужчин, девушек и юношей к их услугам. Это позволит уделить особое внимание тем проблемам, с которыми женщины и мужчины сталкиваются при обращении с жалобами на нарушение их гендерных прав сотрудниками сектора безопасности.

#### Доступность институтов омбудсмена и НПИ для всех граждан

В целях повышения своей доступности институты омбудсмена и НПИ должны оценивать те факторы, которые могут препятствовать доступу граждан к их услугам, и предпринимать шаги для устранения этих препятствий. НПИ и институты омбудсмена могут прежде всего сделать следующее:

- предпринять меры для того, чтобы информация об институте и его деятельности была:
  - доступна широкой общественности в печатном виде и в аудиоформате; на всех языках, на которых говорит местное население;
  - проиллюстрирована в форме, доступной для понимания людей, не умеющих читать;
  - представлена в виде плакатов и объявлений в полицейских участках, исправительных учреждениях, на пограничных контрольно-пропускных пунктах и в других общественных местах;
  - предоставлена организациям, занимающимся оказанием правовой и социальной помощи.
- назначить удобные часы работы и оборудовать игровые зоны, где заявители могут оставить прибывших с ними детей;
- обеспечить наличие сотрудников обоих полов для проведения собеседования с заявителями, с тем чтобы дать последним возможность выбрать сотрудника своего пола, если они этого хотят;
- предоставить заявителям возможность получать информацию и подавать жалобы по почте, через Интернет или бесплатную «горячую линию»;
- расположить отделения и представителей институтов в регионах, сельской местности и городах таким образом, чтобы до них можно было легко добраться пешком или на общественном транспорте. Некоторые НПИ разворачивают мобильные центры приема граждан («клиники») и регулярно проводят встречи по всей стране, с тем чтобы охватить все группы населения, в том числе неимущих, сельских жителей, представителей меньшинств и мигрантов.

### Доступность институтов омбудсмена и НПИ для женщин

Согласно информации, полученной от некоторых НПИ, женщины нечасто обращаются с жалобами, несмотря на широко распространенную дискриминацию против них. Отсутствие жалоб свидетельствует не об отсутствии проблем, а скорее о том, что женщины не вполне доверяют механизмам приема и рассмотрения жалоб. Существуют несколько факторов, которые могут удерживать женщин от подачи жалоб в НПИ или институт омбудсмена. Многие женщины не хотят обращаться со своей проблемой в полицию, прокуратуру или другие государственные органы, и поэтому их дела могут не удовлетворять критериям приемлемости, установленным в институтах омбудсмена или НПИ для рассмотрения дел. Например, если женщины редко заявляют в полицию о случаях насилия в семье, вероятность того, что об этих случаях будут проинформированы НПИ, еще меньше – вследствие неэффективности работы полиции по таким делам. Помимо этого, при попытке обратиться в институт омбудсмена и НПИ, женщины часто сталкиваются с физическими препятствиями, включая отсутствие денег на поездку, ограниченный

доступ к средствам транспорта и отсутствие возможности оставить детей на попечение близких. С этими препятствиями чаще сталкиваются беженки, трудовые мигранты, женщины с ограниченными возможностями и представительницы многих других уязвимых групп<sup>8</sup>.

Для решения этих проблем необходимы программы работы с населением, направленные на поощрение женщин и создание им возможностей для подачи жалоб в случаях дискриминации и насилия со стороны сотрудников сектора безопасности или непредоставления сотрудниками этого сектора тех услуг, которые они обязаны предоставлять. Женские организации могут содействовать налаживанию связей между общинами и контрольными органами и доводить проблемы женщин до сведения этих органов. Опрос институтов омбудсмена, проведенный в 2006 г. в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Латвии, Литве, Молдове, Российской Федерации и Узбекистане, выявил низкий уровень взаимодействия этих институтов с гражданским обществом<sup>9</sup> и подчеркнул необходимость принятия институтами омбудсмена и НПИ позитивных шагов к построению партнерств с НПО.

При наличии свидетельств того, что жертвы воздерживаются от обращения с жалобами, институты омбудсмена и НПИ могут пересмотреть свои процедуры, создав внутренние системы рассмотрения жалоб. Это позволит им принимать жалобы, которые предварительно не были поданы в полицию или прокуратуру (см. пример 1), и/или принимать жалобы от свидетелей правонарушения.

### Поощрение подачи жалоб на нарушение гендерных прав сотрудниками сектора безопасности

Женщины и мужчины сталкиваются с определенными препятствиями при обращении с жалобами на сотрудников сектора безопасности в связи такими нарушениями гендерных прав, как сексуальные домогательства и дискриминация на гендерной почве, дискриминация на основании сексуальной ориентации или гендерной идентичности, а также издевательства на рабочем месте. С этими препятствиями сталкиваются как гражданские лица, так и сотрудники сектора безопасности. Гражданские лица, подавшие жалобу на дурное обращение со стороны сотрудников полиции, офицеров исправительных учреждений, военнослужащих или других представителей сектора безопасности, могут оказаться бессильны и незащитны перед враждебными мерами, которые могут последовать со стороны этих сотрудников. Ситуация усугубляется, если жертвой нарушений является заключенный.

Ведомственная культура, существующая в секторе безопасности, часто препятствует обращению с жалобами, поскольку авторы жалоб выставляются предателями или «недостаточно крутыми» для работы в данном секторе. Некоторые сотрудники не

хотят пользоваться правами, которые они имеют в связи с беременностью или выполнением родительских обязанностей, из опасения выглядеть недостаточно преданными службе. Иерархические структуры сектора безопасности могут ограничивать возможности обращения с жалобами на притеснения на рабочем месте или сексуальные домогательства, особенно в ситуации, когда независимый механизм приема и рассмотрения жалоб отсутствует и сотрудники вынуждены сообщать о подобных случаях своему начальству.



Институты омбудсмена и НПИ могут предпринять следующие шаги для поощрения подачи жалоб по гендерным вопросам:

- ✓ создать конфиденциальную систему сбора и сообщения информации;
- ✓ сообщать населению информацию о процессе расследования жалоб и мерах по защите лиц, подавших жалобы на сотрудников сектора безопасности;
- ✓ открыто заявлять о том, что жалобы на сексуальные домогательства, гендерную дискриминацию, издевательства и другие нарушения будут восприняты со всей серьезностью;
- ✓ совершать инспекционные визиты, с тем чтобы предоставить сотрудникам сектора безопасности максимальные возможности для обращения с жалобами (см. врезку 6);
- ✓ внести изменения в свои мандаты и процедуры, с тем чтобы иметь возможность принимать жалобы на должностные преступления, совершенные сотрудниками сектора безопасности, от свидетелей, третьих сторон (таких, как партнеры, члены семьи, друзья или члены парламента), либо от НПО (см. пример 3);
- ✓ создать возможности для подачи анонимных жалоб, особенно в ситуации, когда заявители опасаются расправы со стороны предполагаемых нарушителей<sup>10</sup>;
- ✓ поощрять государственные и частные организации, предоставляющие услуги жертвам, делиться с пострадавшими информацией о возможностях для подачи жалоб;
- ✓ взаимодействовать с профессиональными объединениями или союзами, представляющими интересы сотрудников сектора безопасности.

## 6. РАССМОТРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСОВ ВО ВРЕМЯ ИНСПЕКЦИОННЫХ ВИЗИТОВ

- ✓ Включите в инспекционную группу соответствующим образом обученных сотрудников – женщин и мужчин.
- ✓ Посещайте места, где женщины собираются чаще всего, и создавайте для них возможности поговорить с вами в отсутствие мужчин.
- ✓ Посещайте многолюдные места (такие, как двор почтового отделения воинской части), где человек может подойти к вам, не привлекая постороннего внимания.
- ✓ Проводите беседы с руководством и сотрудниками, отвечающими за рассмотрение жалоб, кадровые вопросы и вопросы равноправия.
- ✓ Проводите беседы и/или обсуждения в отдельных фокус-группах, состоящих из сотрудников женского и мужского пола всех званий (и гражданских лиц, и кадровых военнослужащих).
- ✓ Встречайтесь с представителями всех профессиональных объединений, включая профессиональные объединения служащих женщин или неформальные женские сети.
- ✓ Проводите инспекцию помещений и оборудования, которыми пользуются как женщины, так и мужчины, работающие в данной организации.
- ✓ Изучите записи о внутреннем рассмотрении жалоб на сексуальные домогательства, дискриминацию или насилие.
- ✓ Инспектируйте, где это возможно, помещения и оборудование, предназначенные для приема и расследования жалоб о насилии в семье, сексуальном насилии или торговле людьми (например, приемные, комнаты для допросов; инструменты для анализов, предназначенных для проверки сообщений об изнасиловании; другие материалы, необходимые для сбора улик, а также криминалистические лаборатории), изучайте журналы для записи посетителей, а также записи о ходе и результатах расследований и журналы регистрации происшествий во время смены.
- ✓ Инспектируйте места заключения.
- ✓ Ознакомьтесь с информационными материалами по стандартам обслуживания, подачи и рассмотрения жалоб, предназначенными для персонала сектора безопасности и населения.

### ПРИМЕР 3. КОМИССАР СЕРБИИ ПО ЗАЩИТЕ РАВЕНСТВА БОРЕТСЯ С ДИСКРИМИНАЦИОННЫМИ ПРАВИЛАМИ ПРИЕМА В ВОЕННЫЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ

В марте 2013 г. сербская НПО «Белградский центр политики безопасности» (БЦПБ) обратился к Комиссару по защите равенства с жалобой на дискриминационные правила приема в Военную и Полицейскую академии. Оба заведения установили квоту для приема женщин, чье обучение финансируется государством, в размере 15%. Хотя изначально квоты были направлены на увеличение числа женщин среди курсантов, со временем они превратились в препятствие, так как их стали воспринимать как установленный предел для числа женщин, которых можно принимать в данные учебные заведения. Белградский центр политики безопасности также обратил внимание Комиссара по защите равенства на установленный Министерством обороны запрет на прием в академию гражданских лиц, состоящих в браке.

#### **Заключение и рекомендации Комиссара по защите равенства**

В течение трех месяцев после поступления жалобы Комиссар по защите равенства опубликовал свое заключение, в котором говорилось о том, что Военная и Полицейская академии нарушили положения законов против дискриминации и законов о гендерном равенстве. Комиссар рекомендовал привести процесс приема студентов в указанные заведения в соответствие с антидискриминационным законодательством, снять ограничения в отношении приема женщин, а также отменить ограничения, связанные с семейным положением абитуриентов Военной академии.

Источник: личная переписка автора с исследователем Белградского центра политики безопасности Майей Бьелос, 1 октября 2013 г.

## 5.4 Рассмотрение и расследование жалоб с учетом гендерной проблематики

Сотрудники института омбудсмена и НПИ должны обладать необходимыми профессиональными навыками для работы с индивидуальными жалобами, в том числе навыками ведения дел, проведения допросов, а также навыки криминалистической работы (если их мандат включает расследование преступных действий). Должны быть установлены определенные сроки расследования и механизмы для поддержания регулярной связи с заявителями.

Для того чтобы в рамках этих процедур учитывались различия в потребностях женщин, мужчин, девушек и юношей, а также особенности преступлений, связанных с нарушением гендерных прав, институты омбудсмена и НПИ должны обеспечить наличие следующего:

- ✓ конкретных правил работы с жалобами на сексуальные домогательства или гомофобные преследования, дискриминацию или насилие;
- ✓ социальных работников обоих полов, с тем чтобы заявители могли выбрать, кем они предпочитают быть опрошены – женщиной или мужчиной;

- ✓ следователей, обладающих специальными навыками и знаниями для расследования случаев сексуальных домогательств или гомофобных преследований, дискриминации или насилия, в том числе навыками ведения допроса, направления заявителей в соответствующие инстанции и (при необходимости) сбора улик;
- ✓ механизмов направления заявителей в службы поддержки для получения медицинской помощи, консультации психолога, убежища или юридической помощи;
- ✓ строгих процедур для сохранения в тайне личности заявителей и сохранности материалов дел;
- ✓ процедур защиты заявителей и свидетелей от возмездия, в том числе со стороны сотрудников сектора безопасности – в сотрудничестве с компетентными правоохранительными и/или судебными органами (а в некоторых случаях в сотрудничестве с НПО);
- ✓ процедур направления заявителей в соответствующие органы и мониторинга дальнейших шагов, предпринятых этими органами, – в тех случаях, когда конкретная жалоба не относится к компетенции института омбудсмана или НПИ (например, если эти институты не расследуют уголовные дела).



И, наконец, если насилие уже имело место в прошлом или если существует угроза применения насилия, посредничество и меры по примирению следует предпринимать с осторожностью или вовсе отказаться от них.

## 5.5 Системное изучение гендерных проблем в секторе безопасности

---

Расследование индивидуальных жалоб обычно является важным направлением в деятельности институтов омбудсмана и НПИ, однако при работе с гендерными вопросами необходимо осуществлять системный мониторинг и расследование. Поскольку дискриминационное отношение и действия часто заложены в ведомственной культуре и практике сектора безопасности, одно лишь рассмотрение индивидуальных жалоб не всегда способствует выявлению причин происходящих явлений. Во врезке 1 представлены основные гендерные проблемы, существующие в секторе безопасности; они могут являться основанием для целенаправленного и подробного расследования. Примеры расследований дел о нарушении гендерных прав, проведенных институтами омбудсмана и НПИ, представлены в разделе «Дополнительные ресурсы» на с. 59.

Далее рассматриваются три системных подхода к изучению гендерных проблем в секторе безопасности:

- мониторинг рассмотрения конкретного вопроса путем целенаправленного сбора данных;
- объединение жалоб;
- проведение гендерной оценки или гендерного аудита конкретной организации.

### Гендерно-ориентированный мониторинг и сбор данных

Независимо от целей мониторинга, гендерные аспекты должны учитываться на всех его стадиях, включая планирование сбора данных и обеспечение равного участия женщин и мужчин, а также анализ данных и соответствующие меры реагирования. При сборе данных институты омбудсмана и НПИ должны указывать, кто был источником информации – женщина, мужчина, девушка или юноша, а также возраст источника (данные, сгруппированные по половой принадлежности и возрасту), с тем чтобы иметь возможность анализировать различия между группами. В зависимости от контекста, также может быть необходимым указать данные о служебном положении, членстве в организациях, вероисповедании, языке или этническом происхождении.

Помимо данных о полученных ими жалобах, институты омбудсмена и НПИ могут использовать данные, собранные в результате следующих действий:

- ✓ проведения расследования по собственной инициативе;
- ✓ опросов населения и встреч с общественностью с участием представителей женских групп;
- ✓ работы в фокус-группах (возможно, следует создать отдельные фокус-группы для различных категорий лиц, от которых нужно получить информацию, – это могут быть представители руководящего состава, потребители услуг, новобранцы); также может быть полезным проводить фокус-группы в различных регионах или со служащими разных званий;
- ✓ проведения исследований;
- ✓ проведения аудита организации;
- ✓ визитов на рабочие места (места дислоцирования) – см. врезку 6 на с. 36 и пример 4 на с. 41;
- ✓ использования исследований, которые проводятся государственными ведомствами, занимающимися гендерными вопросами, парламентом, научными институтами и НПО (в том числе женскими группами и поставщиками услуг);
- ✓ сотрудничества институтами сектора безопасности (особенно с теми, которые занимаются рассмотрением жалоб, – например, с военной полицией и прокуратурой).

При планировании встреч с общественностью и фокус-группами институты омбудсмена и НПИ должны изучить возможность сделать следующее:

- ✓ организовать отдельные встречи и/или фокус-группы для женщин, мужчин, девушек и юношей, с тем чтобы каждая группа имела возможность максимально открыто высказать свои мнения;
- ✓ оценить необходимость специальных организационных мер для обеспечения участия женщин и девушек (например, помощь с транспортом или присмотр за детьми);
- ✓ найти способ организовать время и место встреч таким образом, чтобы они были удобны для разных групп женщин, мужчин, девушек и юношей;
- ✓ оценить необходимость присутствия интервьюеров и/или переводчиков женского и/или мужского пола.

#### ПРИМЕР 4. НЕЗАВИСИМЫЙ ДИРЕКТОРАТ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОСУЩЕСТВЛЯЕТ МОНИТОРИНГ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ НА СООБЩЕНИЯ О ДОМАШНЕМ НАСИЛИИ

В 1999-2012 гг. Независимый директорат по рассмотрению жалоб ЮАР (Independent Complaints Directorate – ICD) осуществлял проверку выполнения Полицейской службой ЮАР своих обязанностей в соответствии с законом «О домашнем насилии», согласно которому полиция обязана оказывать помощь заявителям, проводить расследования и должным образом вести соответствующие протоколы. Представители полиции должны были информировать Директорат обо всех случаях невыполнения ими какой-либо из этих обязанностей. Помимо этого, представители общественности могли подать жалобу на работу полиции в этой сфере.

##### Активный мониторинг

Офисы Директората в столицах провинций проводили проверки и интервью в полицейских участках, используя стандартные методы для оценки соответствия полицейской работы в данном округе закону «О домашнем насилии». В частности, представители Директората проверяли следующее:

- как ведутся протоколы дел;
- учтены ли потребности и интересы жертв и есть ли в полицейском участке все необходимое для работы с проблемой домашнего насилия (в том числе, копии закона «О домашнем насилии» и список организаций, оказывающих помощь жертвам насилия);
- обеспечено ли присутствие женщин-полицейских в каждой смене.

Общим недостатком работы полиции было невыполнение полицейскими действий, направленных на арест вероятного правонарушителя, регистрацию дела и направление его в прокуратуру; непредоставление заявителям консультации относительно возможных дальнейших шагов, а также несохранение копии охранного приказа, выданного судом. Рекомендации Директората в основном касались принятия дисциплинарных мер в отношении соответствующих сотрудников полиции (в случае наличия жалоб на них) или обучения полицейских вопросам выполнения закона «О домашнем насилии» (в случае проведения проверок и собеседований).

##### Предоставление докладов парламенту

Раз в полгода Директорат предоставлял парламенту доклады о соответствии деятельности полиции закону «О домашнем насилии». В 2007 г. Отдел проактивных исследований Директората изучил все жалобы, полученные Директоратом за длительный период, и предложил ряд рекомендаций, касающихся разработки полицейских инструкций, а также обучения и повышения информированности полиции и общественности.

В настоящее время ответственность за контроль в этой сфере перешла к внутреннему полицейскому органу – Секретариату по делам полиции.

Источники: ICD Proactive Research Unit, A Study of the Factors Contributing to SAPS Non-Compliance with the Domestic Violence Act [Отдел проактивных исследований Директората, Изучение факторов, препятствующих соблюдению Полицейской службой закона «О домашнем насилии»], Pretoria, ICD, 2009; ICD and African Policing Civilian Oversight Forum, The New Legislative Framework and Mandate of the Independent Complaints Directorate [Новые законодательные рамки и мандат Независимого директората по рассмотрению жалоб], Pretoria, ICD and APCOF, 2010, p. 17; ICD, Department of Independent Complaints Directorate Domestic Violence Act Report July 2011 - March 2012 [Отчет Независимого директората по рассмотрению жалоб о выполнении закона «О домашнем насилии», июль 2011 г. - март 2012 г.], Pretoria: ICD, 2012, p. 62.

Институты омбудсмана или НПИ осознают, что об определенных типах должностных преступлений (например, о сексуальных домогательствах) часто не сообщают в инстанции и не говорят о них открыто. Для того чтобы получить представление о реальных масштабах скрытых проблем, можно предпринять следующее:

- сравнить данные о жалобах с данными, полученными при помощи более анонимных методов сбора данных (например, опросов об атмосфере на рабочем месте);
- использовать такие виды опросов, при которых у респондентов спрашивают о том, что они знают о конкретном сослуживце, – вместо того, чтобы спрашивать их о них самих.

Даже небольшое исследование может обеспечить доказательную базу, необходимую для того, чтобы вынести проблему на повестку дня правительства или института сектора безопасности.

## Объединение жалоб

Объединение и совместное расследование жалоб, полученных из общего источника или имеющих общие характеристики, может способствовать выявлению факторов и препятствий для необходимых перемен, а также упростить процесс расследования жалоб конкретных заявителей.

### ПРИМЕР 5. АУДИТ ИНТЕГРАЦИИ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ

В 1998 г. Вооруженные силы Новой Зеландии (NZDF) заключили договор с Комиссией по правам человека Новой Зеландии о проведении аудита интеграции гендерных аспектов в деятельность Вооруженных сил. В рамках этой договоренности представители Комиссии и военных обсудили вопросы, связанные с жалобой на сексуальные домогательства на военно-морском флоте Новой Зеландии. Согласно договору, цель аудита состояла в том, чтобы «идентифицировать принципы, стратегию и практику, лежащие в основе достижений Вооруженных сил в области интеграции женщин на всех уровнях, а также в том, чтобы выявить все культурные, социальные и организационные барьеры, препятствующие продвижению женщин по службе в соответствии с их заслугами». В рамках аудита также было изучено влияние различных подходов к интеграции гендерных аспектов на эффективность вооруженных сил.

#### Как проводился аудит

Аудит интеграции гендерных аспектов включал в себя обзор документации и литературы, работу в фокус-группах, собеседования и аналитическую работу. Предложенные в результате аудита рекомендации затрагивали следующие вопросы:

- отношение и восприятие, препятствующие интеграции гендерного фактора;
- физические стандарты, одежда и оборудование;
- политика и практика, позволяющие военнослужащим сочетать работу с родительскими и другими обязанностями;

- притеснения на гендерной почве и сексуальные домогательства;
- политика и практика управления кадрами;
- лидерство в процессе интеграции гендерных аспектов и управление этим процессом;
- равные возможности для трудоустройства.

#### Реакция и активные шаги по результатам аудита

Отчет о результатах аудита был полностью одобрен командующим Вооруженными силами. В качестве меры реагирования был предложен ряд инициатив, которые предусматривали, во-первых, создание безопасной рабочей среды для женщин; во-вторых, устранение всех барьеров, препятствующих доступу женщин и продвижению их по службе (Вооруженные силы Новой Зеландии открыли женщинам доступ ко всем военным должностям в 2000 г.), и, наконец, осуществление инициатив, способствующих обеспечению баланса между работой и личной жизнью военнослужащих.

#### Результаты

В 2005 г. была проведена независимая оценка выполнения тех рекомендаций, которые были предложены в ходе аудита. Ее результаты показали значительный прогресс в деле интеграции гендерного фактора – увеличение числа женщин, служащих в армии, на военно-морском флоте и в военно-воздушных силах; устойчивый рост числа женщин, остающихся на службе, а также женщин, занимающих руководящие посты; формирование более благосклонного отношения к службе женщин в вооруженных силах. Помимо этого, улучшилось реагирование на случаи притеснений и домогательств на рабочем месте, а количество жалоб на такие случаи значительно сократилось. Военнослужащим, имеющим семьи, были предоставлены более гибкие возможности для развития карьеры. Независимая оценка также показала, что инициативы, направленные на интеграцию женщин в вооруженные силы, оказались полезны и для интеграции других групп меньшинств.

Источники: National Equal Opportunities Network, Forward (into equality) march! [Национальная сеть равных возможностей, «Вперед (к равенству) марш!»], November 2005, <http://www.neon.org.nz/newsarchive/forwardmarch/>; NZDF and New Zealand Human Rights Commission, Report of the Gender Integration Audit of the New Zealand Defence Force (The Burton Report) [Вооруженные силы Новой Зеландии и Комиссия по правам человека Новой Зеландии, Отчет об аудите интеграции гендерных аспектов в деятельность ВС Новой Зеландии], Wellington, NZDF, 1998; NZDF, Progress on the Integration of Uniformed Women into the Armed Services 1998–Present [Прогресс, достигнутый в области интеграции женщин-военнослужащих в вооруженные силы с 1998 г. по настоящее время], Wellington, NZDF, 2007; NZDF, Significant progress in gender integration [Значительный прогресс в деле гендерной интеграции], Defence Update Newsletter, 35, 2005.

## Внутренняя гендерная оценка или гендерный аудит органов сектора безопасности

Институты омбудсмена и НПИ также могут оказывать органам сектора безопасности помощь в проведении внутренней гендерной проверки или гендерного аудита. Гендерный аудит – это процесс, при помощи которого организация оценивает, насколько хорошо учитываются и решаются гендерные вопросы во внутренних организационных процессах и деятельности данной организации. Собрав в ходе гендерного аудита информацию из разных источников, можно изучить

конкретную гендерную проблему или все аспекты деятельности организации. Полицейские институты и вооруженные силы ряда стран (см. пример 5) признают целесообразность гендерного аудита<sup>11</sup>.

Контрольный орган может использовать публикацию ДКВС «Руководство по проведению внутренней гендерной оценки в полиции, вооруженных силах и органах правосудия» (Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector) – это поможет в подготовке и проведении процесса аудита (см. раздел «Дополнительные ресурсы» на с. 59). Пособие «Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности», подготовленное совместно ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН, тоже содержит рекомендации по проведению гендерного аудита в институтах сектора безопасности.

## 5.6 Подготовка докладов и рекомендаций с учетом гендерной проблематики

---

Доклады институтов омбудсмена или НПИ парламенту являются ценной возможностью привлечь внимание парламента, СМИ или общественности к гендерным проблемам, существующим в секторе безопасности. Гендерные факторы должны учитываться на всех стадиях подготовки, представления и распространения докладов и содержащихся в них рекомендаций.

### Подготовка докладов и информационных материалов

Большинство институтов омбудсмена и НПИ по закону обязаны предоставлять парламенту ежегодные доклады. Они также могут публиковать тематические доклады и информационные материалы. Все доклады – независимо от того, посвящены они гендерным вопросам или нет, – выигрывают, если в их языке, стиле и содержании учтены гендерные аспекты, и это должно стать требованием для всех таких документов. Далее приводятся рекомендации, которые могут помочь в этом вопросе.

- ✓ Включите в описание своей методики информацию о методах, которые были использованы для того, чтобы выяснить мнения женщин, и о препятствиях, которые пришлось преодолеть в этой связи.
- ✓ Если это возможно, укажите, от кого были получены или с кем были связаны информация и мнения, вошедшие в доклад, – с женщинами, мужчинами, девушками или юношами (например, «мужчины сообщают, что...» и «по словам женщин...»)<sup>12</sup>.
- ✓ Старайтесь выявить гендерные модели во всех жалобах и расследованиях. Этого можно добиться путем сбора и представления сгруппированных по полу субъекта данных о жалобах и расследованиях, а также, если это необходимо, путем сравнения данных по жалобам с данными о пропорциональном

представительстве женщин и мужчин в составе населения и конкретном институте сектора безопасности, а также на соответствующих должностях и в соответствующих областях деятельности. Также необходимо провести анализ видов представленных жалоб для классификации их авторов по родам войск, званиям и полу. Проанализируйте различия в результатах, полученных в отношении женщин, мужчин, девушек и юношей, и укажите эти различия в специальном разделе. Например, Защитник прав и свобод человека Черногории включил в свой доклад за 2009 г. данные о количестве и соотношении жалоб, поданных женщинами и мужчинами, о государственных органах, в отношении которых были поданы эти жалобы, и о правах, которые были нарушены (см. также пример 6)<sup>13</sup>.

- ✓ Избегайте использования терминов, которые обозначают только мужчин (например, используйте термин «сотрудник полиции» вместо «полицейский»).
- ✓ Избегайте использования местоимений мужского рода или слов только мужского рода в ситуациях, когда пол лица (лиц) не определен. Например, вместо словосочетания «командир назначается на основе уровня его подготовки» используйте словосочетание «командиры назначаются на основе уровня их подготовки».
- ✓ На учебных занятиях для разбора используйте примеры, в которых упоминаются как женщины и девушки, так и мужчины и юноши.
- ✓ В случае использования изображений, удостоверьтесь, что на них представлены женщины, мужчины, девушки и юноши, а также гражданские лица наряду с сотрудниками сектора безопасности.

## ПРИМЕР 6. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА: ВЫЯВЛЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО КОМПОНЕНТА В ЖАЛОБАХ

Должность Уполномоченного по рассмотрению жалоб военнослужащих Соединенного Королевства была учреждена в соответствии с Законом о вооруженных силах 2006 г. с целью решения проблемы неуставных отношений, притеснений и дискриминации в вооруженных силах. Роль Уполномоченного состоит в осуществлении жесткого независимого контроля над работой внутренней системы приема и рассмотрения жалоб, а также в сообщении информации о результатах контроля министерствам и парламенту. Уполномоченный представляет парламенту ежегодный доклад о том, насколько эффективным, действенным и справедливым был процесс подачи и рассмотрения жалоб в отчетном году. Со времени представления первого доклада в 2008 г. Уполномоченный представляла сгруппированные по пола субъекта данные о жалобах, которые были ею получены. Следуя рекомендации, содержащейся в докладе за 2011 год, вооруженные силы тоже группируют данные о жалобах военнослужащих по полу субъекта.

### Содержание доклада

Ежегодный доклад содержит раздел, в котором подробно анализируются различия между жалобами, поданными военнослужащими мужского и женского пола. В этом разделе данные о поступивших жалобах представлены в виде таблиц, разделенных по полу военнослужащих и родам войск (Королевские военно-воздушные силы, Королевские военно-морские силы и сухопутные войска). Доклад также содержит информацию об официальных и неофициальных жалобах в связи с неуставными отношениями, дискриминацией и притеснениями по признаку пола, расы, религии или сексуальной ориентации. Эта информация сопровождается конкретными примерами, иллюстрирующими опыт подачи жалоб военнослужащими обоих полов через внутренний механизм приема и рассмотрения жалоб. Помимо этого, имеющиеся данные о жалобах сравниваются с данными из других источников (например, из исследования о сексуальных домогательствах, проведенного Министерством обороны; ежегодного исследования мнений военнослужащих, опроса призывников и отчетов по вопросам равенства и многообразия).

В докладе за 2010 г. было отмечено, что во всех родах войск «гендерные вопросы являются фактором, требующим особого внимания» (с. 19). Ежегодные доклады, опубликованные в 2010-2012 гг., содержат следующие выводы:

- «...Хотя мужчины-военнослужащие тоже обращаются к Уполномоченному по поводу различных правонарушений, женщины-военнослужащие чаще всего жалуются на неуставные отношения, домогательства, дискриминацию и другие виды ненадлежащего поведения» (там же, с. 17);
- Доля женщин-военнослужащих, обратившихся к Уполномоченному лично или через третьих лиц, неизменно превышает их процент в Королевских военно-воздушных силах, Королевских военно-морских силах и сухопутных войсках.

### Результаты

Оценка данных, сгруппированных по полу заявителя, позволила выявить и проанализировать повторяющиеся гендерные аспекты и модели неравноправия в полученных жалобах, и в том числе установить, кто чаще обращается к Уполномоченному – женщины или мужчины, – а также разработать рекомендации по решению гендерных проблем.

Источники: SCC, Annual reports for 2010, 2011, 2012 [Ежегодные отчеты Комиссара по рассмотрению жалоб военнослужащих за 2010, 2011 и 2012 гг.], London, SCC.

## Рекомендации

Институты омбудсмена и НПИ предоставляют рекомендации по вопросам политики и законодательства министерствам, ответственным за сектор безопасности, а также, если их мандат это позволяет, – напрямую органам сектора безопасности. Такие рекомендации могут содержать возможные меры по повышению гендерной ориентированности институтов сектора безопасности. Среди этих мер можно отметить следующие.

- *Изменение существующего или разработка нового законодательства о службе женщин в вооруженных силах, реагировании полиции на определенные виды преступлений и т. д.*
- *Разработка национальных и институциональных планов действий по достижению гендерного равенства, предупреждению насилия в семье, борьбе с торговлей людьми, а также выполнению резолюций Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности или включению гендерного компонента в национальные и/или институциональные планы действий в области прав человека.*
- *Усиление и повышение эффективности внутреннего контроля в органах сектора безопасности в сфере гендерного равенства, в том числе путем предоставления отчетов о действиях, предпринятых для решения выявленных проблем, и о результатах этих действий.*

Если институты омбудсмена и НПИ рекомендуют средства правовой защиты от злоупотреблений, совершенных сотрудниками сектора безопасности, эти средства должны отвечать потребностям женщин, мужчин, девушек и юношей. Средства правовой защиты могут включать возмещение в форме денежных выплат, официальные извинения, доступ к специальному обучению и/или предоставление жилья, медицинских услуг или других льгот.

## 5.7 Образовательная и информационно-просветительская деятельность в сфере гендерного равенства

---

Все институты омбудсмена и НПИ, как правило, должны проводить образовательную и информационно-просветительскую работу по вопросам прав человека или по другим аспектам своего мандата. Эта деятельность должна быть направлена на подготовку сотрудников сектора безопасности в области их прав и обязанностей, а также на повышение информированности граждан об их правах. В ходе этой работы институты омбудсмена и НПИ могут предпринимать следующее.

- Планировать целевые тематические кампании, посвященные гендерным вопросам и связанные с правами или обязанностями субъектов сектора безопасности (например, Уполномоченный парламента Германии по правам военнослужащих сотрудничал с Министерством обороны в рамках информационной кампании, посвященной вопросам беременных женщин-военнослужащих).

- Проводить работу с целевой аудиторией – например, с женщинами-заклученными, мужчинами, которые подвергаются риску быть проданными в целях эксплуатации их труда; новобранцами в полиции или вооруженных силах, а также с женщинами или мужчинами, ставшими жертвами домашнего насилия (например, во время своего визита в Афганистан Уполномоченный парламента Норвегии по делам вооруженных сил установил связь с женскими НПО в районах дисклокации норвежского военного контингента при посредничестве норвежских НПО и военных советников по гендерным вопросам и передал представительницам женских групп буклеты, содержащие кодекс поведения военнослужащих и информацию о порядке обращения с жалобами к нему лично в случае необходимости).
- Следовать принципам и рекомендациям международных механизмов – например, Пекинской декларации и Платформы действий и Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, – поддерживая, среди прочего, усилия по выполнению всех рекомендаций, касающихся гендерных вопросов и сектора безопасности.

Институты омбудсмена и НПИ должны находить партнеров, которые могут оказать им помощь в работе в рамках своего мандата с женщинами и мужчинами во всех сегментах общества и во всех службах сектора безопасности. Некоторые из потенциальных партнеров перечислены в разделе 5.2 настоящего руководства. Помимо этого, в планировании образовательных и просветительских мероприятий, посвященных гендерным вопросам, могут участвовать дети и молодежь, а также лица с ограниченными возможностями и представители других уязвимых групп.

Опрос институтов омбудсмена, проведенный в 2006 г. в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Латвии, Литве, Молдове, Российской Федерации и Узбекистане, показал, что большинству этих институтов легче всего устанавливать сотрудничество с полицией и исправительными учреждениями, а труднее всего – с армией и пограничными войсками<sup>14</sup>. Во врезке 7 представлены некоторые рекомендации по взаимодействию с этими субъектами. Работа институтов омбудсмена и НПИ с армией и пограничными войсками может быть сосредоточена на правах и обязанностях в сфере гендерного равенства, а также на услугах, которые могут предоставить институты омбудсмена или НПИ.

## 7. СПОСОБЫ ПОВЫШЕНИЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ СЛУЖАЩИХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ И ПОГРАНИЧНЫХ ВОЙСК О ГЕНДЕРНЫХ ВОПРОСАХ

- Организация регулярных встреч с руководящим составом с целью налаживания конструктивного диалога.
- Проведение начальной подготовки по вопросам прав человека и гендерного равенства и поддержка закрепления такой подготовки на институциональном уровне.
- Регулярное посещение казарм, пограничных пунктов и училищ.
- Написание статей по гендерным вопросам для журналов вооруженных сил и пограничных войск.
- Создание рекламных роликов для трансляции по радио и/или телевидению вооруженных сил или демонстрации в кинотеатре на территории военной базы.
- Участие в Интернет-дискуссиях и публикация материалов на веб-сайтах, используемых служащими вооруженных сил и пограничных войск.
- Сотрудничество с профессиональными объединениями и союзами.
- Встречи и беседы с членами семей служащих вооруженных сил и пограничных войск.



# 6

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во многих странах институты омбудсмена и НПИ сыграли ведущую роль в изменении законодательства и политики, приведшему к значительному улучшению условий труда в секторе безопасности, а также повышению стандартов услуг, предоставляемых этим сектором. Для достижения таких же успехов в интересах женщин, занятых в секторе безопасности, институты омбудсмена и НПИ должны интегрировать гендерную проблематику во все аспекты своей деятельности по контролю над сектором безопасности. Они также должны добиться того, чтобы органы сектора безопасности несли ответственность за предоставляемые ими услуги и осуществление своих полномочий в отношении женщин, мужчин, девушек и юношей из всех сегментов общества. Многие институты омбудсмена и НПИ уже предприняли серьезные шаги в этом направлении и добились положительных результатов в области защиты и утверждения прав человека.

Активная работа по интеграции гендерной концепции вопросам затрагивает все аспекты мандата и деятельности институтов омбудсмена и НПИ, в том числе такие направления, как рассмотрение жалоб и поощрение их подачи, представление информации, проведение расследований по собственной инициативе, а также организация общественных слушаний, информационных мероприятий и работы с общественностью. Настоящее руководство призывает институты омбудсмена и НПИ направить свои усилия на целенаправленную интеграцию гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности и показывает, как это можно сделать.



# 7

## ТАБЛИЦА ДЛЯ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ

Что Вы думаете о данном руководстве после его прочтения? Почерпнули ли вы здесь какую-либо новую информацию, которую можно использовать для улучшения работы института омбудсмена или НПИ в Вашей стране или которой можно поделиться с институтом омбудсмена или НПИ, с которым Вы работаете?

Далее приводится таблица вопросов для внутренней оценки по гендерным вопросам, которая поможет определить эффективность систем, работающих в Вашем институте омбудсмена или НПИ, а также выявить области, требующие особого внимания, и наметить дальнейшие шаги.

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p><b>Обладает ли институт омбудсмана/ НПИ надлежащим мандатом и полномочиями для осуществления гендерно-ориентированного контроля над органами сектора безопасности?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество и процент запросов и жалоб, поданных женщинами, мужчинами, девушками и юношами</li> <li>• Процент запросов и жалоб в связи с гендерной дискриминацией (включая меры реагирования, предпринятые органами сектора безопасности в ответ на преступления на гендерной почве)</li> <li>• Процент жалоб каждого типа, принятых в соответствии с критериями приемлемости</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Выступать за расширение мандата и полномочий</li> <li>• Принять кодекс поведения или кодекс профессиональной этики с учетом вопросов гендерного равенства и многообразия</li> <li>• Пересмотреть критерии приемлемости для жалоб</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создать рабочую группу</li> <li>• Консультироваться с заинтересованными сторонами, включая министерство, ответственное за вопросы прав женщин и гендерного равенства, а также НПО</li> </ul>
<p><b>Имеет ли организация специальный отдел для решения гендерных вопросов?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процент женщин и мужчин на всех уровнях кадровой иерархии, в том числе в составе руководства</li> <li>• Процент ресурсов, выделенных на программы и политику, направленные на решение гендерных вопросов</li> <li>• Процент сотрудников, прошедших обучение по вопросам гендерного равенства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отдавать приоритет гендерным вопросам при стратегическом планировании</li> <li>• Рассмотреть возможности разработки гендерной политики, а также гендерной стратегии или плана действий</li> <li>• Выделить специальное финансирование и кадры для работы по гендерным вопросам</li> <li>• Целенаправленно работать в целях достижения равного представительства женщин и мужчин на должностях всех уровней, в том числе в руководстве</li> <li>• Пересмотреть внутренние структуры и политику в целях создания рабочей среды с равными возможностями для женщин и мужчин</li> <li>• Организовать обучение по гендерным вопросам для всех партнеров, сотрудников и основных заинтересованных сторон</li> <li>• Проанализировать работу систем управления знаниями</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создать рабочую группу</li> <li>• Консультироваться с заинтересованными сторонами, включая соответствующие министерства, НПО и профессиональные объединения женщин в секторе безопасности</li> <li>• Проводить работу с фокус-группами, состоящими из сотрудников сектора безопасности и лиц, пользующихся предоставляемыми этим сектором услугами (отдельные группы для мужчин и женщин)</li> <li>• Обновлять анкеты и электронные системы, с тем чтобы обеспечить сбор необходимой информации</li> </ul>

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<b>Ведется ли сотрудничество по гендерным вопросам с внешними субъектами?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процент женщин и мужчин, участвующих во встречах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Создать механизмы для регулярного обмена информацией с государственными органами, специализированными национальными институтами по вопросам гендерного равенства, НПО, профессиональными объединениями сотрудников сектора безопасности и т. д.</li> <li>• Взаимодействовать с международными сетями</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регулярно проводить встречи, слушания и т. д.</li> </ul>
<b>Доступна ли процедура подачи жалоб для женщин и мужчин, работающих в секторе безопасности, а также для женщин, мужчин, девушек и юношей, которые соприкасаются с сектором безопасности?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество и процент запросов и жалоб, поданных женщинами, мужчинами, девушками и юношами</li> <li>• Количество и процент запросов и жалоб, поданных женщинами и мужчинами, служащими в органах сектора безопасности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценить факторы, препятствующие доступу женщин, мужчин, девушек и юношей к услугам институтов омбудсмена или НПИ</li> <li>• Усовершенствовать механизмы и стратегии коммуникаций и работы с прессой и общественностью</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультироваться с НПО и группами жертв, другими поставщиками услуг, профессиональными объединениями и союзами, существующими в секторе безопасности и т. д.</li> <li>• Проводить отдельные встречи с фокус-группами, состоящими из женщин и мужчин, служащих в органах сектора безопасности</li> <li>• Проводить опросы среди сотрудников сектора безопасности</li> <li>• Анализировать другие источники информации о нарушениях прав человека (научные исследования, данные о преступности и т. д.)</li> </ul>

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p><b>Учитывает ли процедура приема и рассмотрения жалоб различия в потребностях женщин, мужчин, девушек и юношей?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Удовлетворены ли мужчины и женщины результатами своего обращения в институт омбудсмана или НПИ</li> <li>• Процент сотрудников женского и мужского пола, работающих с обращениями заявителей</li> <li>• Процент соблюдения протоколов</li> <li>• Процент жалоб, поданных с использованием служб перенаправления обращений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Пересмотреть существующие или разработать новые протоколы работы с жалобами, связанными с нарушением гендерного равенства (включая сроки рассмотрения жалоб, вопросы связи, соблюдение конфиденциальности, направление заявителей в соответствующие инстанции и защиту заявителей)</li> <li>• Организовать подготовку специальных сотрудников или следователей для работы с жалобами, связанными с гендерными проблемами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультироваться с НПО и группами, выражающими интересы жертв; другими поставщиками услуг, профессиональными объединениями и союзами, существующими в секторе безопасности, и т. д.</li> </ul>
<p><b>Осуществляется ли систематическая проверка соблюдения гендерного равенства в секторе безопасности?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процент женщин и мужчин, участвующих в мониторинге и сборе данных</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Пересмотреть механизмы и процедуры контроля, с тем чтобы обеспечить сбор данных, сгруппированных по возрасту и полу заявителя, получение данных как от женщин, так и от мужчин, а также гендерный анализ собранных данных</li> <li>• Обучить сотрудников гендерно-ориентированному сбору и анализу данных</li> <li>• Сконцентрировать усилия на основных гендерных проблемах в секторе безопасности и составить план сбора данных по этим вопросам</li> <li>• Рассмотреть возможность проведения гендерного аудита в институтах сектора безопасности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обновляйте анкеты и компьютерные системы, чтобы обеспечить сбор необходимой информации</li> <li>• Консультируйтесь с профессиональными объединениями или союзами, а также с сотрудниками отделов кадров и сотрудниками, отвечающими за вопросы равноправия в секторе безопасности и др.</li> </ul>

Вопросы	Сбор и анализ данных, сгруппированных по полу субъекта	Что необходимо сделать для устранения недочетов	Как это сделать
<p><b>Затрагиваются ли в отчетах и рекомендациях, предоставляемых институтом омбудсмена или НПИ, гендерные проблемы, существующие в секторе безопасности?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процент изображений женщин и мужчин, использованных в информационно-рекламных материалах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценивать гендерные модели во всех жалобах и расследованиях</li> <li>• Использовать фразы, подразумевающие как женщин, так и мужчин</li> <li>• Подчеркнуть различия в опыте представителей разных полов и выработать рекомендации по обеспечению их потребностей с учетом этих различий</li> </ul>	
<p><b>Осуществляют ли институты омбудсмена или НПИ обучение или информационно-просветительскую работу по гендерным вопросам среди сотрудников сектора безопасности?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процент изображений женщин и мужчин, использованных в информационно-рекламных материалах</li> <li>• Количество и процент женщин и мужчин, участвующих в информационно-разъяснительных мероприятиях</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработать тематические кампании по гендерным вопросам для сотрудников сектора безопасности</li> <li>• Разработать отдельные мероприятия для работы с женщинами, мужчинами, девушками и юношами, соприкасающимися с органами сектора безопасности</li> <li>• Разработать отдельные программы работы с женщинами и мужчинами, служащими в органах сектора безопасности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сотрудничать с НПО, профессиональными объединениями или союзами, а также с отделами кадров и сотрудниками, отвечающими за вопросы равноправия в секторе безопасности, и т. д.</li> <li>• Использовать социальные сети для информационно-разъяснительной и просветительской работы</li> </ul>



# 8

## ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

### Примеры исследования гендерных проблем в секторе безопасности институтами омбудсмена и НПИ

- Анализ обращения с женщинами в Вооруженных силах Австралии, проведенный **Комиссией по правам человека Австралии**, <http://defencereview.humanrights.gov.au>.
- Анализ обращения с женщинами-заключенными по признаку пола, расы и ограниченных возможностей, осуществленный **Комиссией по правам человека Канады**: Canadian Human Rights Commission, *Protecting Their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*. Ottawa, CHRC, 2003.
- Исследование случаев убийств женщин сотрудниками полиции, проведенное **Независимым директором по рассмотрению жалоб ЮАР**: ICD, *Femicide: A Case Study on Members of the South African Police Service*. Pretoria, ICD Proactive Research Unit, 2009.
- Анализ расследования дел о торговле людьми полицейскими и пограничными органами, проведенный **Институтом народного защитника Испании**: Defensor del Pueblo, *Human Trafficking in Spain*. Madrid, Defensor del Pueblo, 2012.

---

Майор Военно-воздушных сил Соединенных Штатов Кори Акияма разбирает технические инструкции для выброски и контрольные вопросы по сертификации с пилотом Военно-воздушных сил Новой Зеландии Эммой Тейлор в районе запланированной выброски. Фото: U.S. Pacific Air Forces, 2013 г.

---

- Расследование случаев сексуальных домогательств в вооруженных силах, проведенное **Комиссией равных возможностей Соединенного Королевства**: DCAF, United Kingdom: Addressing sexual harassment in the armed forces, in Gender and Security Sector Reform: Examples from the Ground. Geneva, DCAF, 2011, p. 26.
- Обзор дел об установлении или попытках установления офицерами или сотрудниками полиции сексуальных связей с гражданами, которым они обязаны были оказать помощь по долгу службы, подготовленный **Независимой комиссией по рассмотрению жалоб на полицию Соединенного Королевства**: Independent Police Complaints Commission, The Abuse of Police Powers to Perpetrate Sexual Violence. London, IPCC, 2012.
- Оценка эффективности расследования случаев сексуальных посягательств в вооруженных силах, представленная **Генеральным инспектором Министерства обороны Соединенных Штатов**: Department of Defense Inspector General, Evaluation of the Military Criminal Investigative Organisations Sexual Assault Investigations. Alexandria, VA, DoD IG, 2013.

### Смежные руководства

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

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

### Контроль над сектором безопасности со стороны НПИ и институтов омбудсмена

Бакленд, Бенджамин, и Макдермотт, Вильям. Институты омбудсмена по делам вооруженных сил: практические пособие. Женева, ДКВС, 2013.

Борн, Ханс и Ли, Ян (ред.). Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2008.

Коул, Иден и Кинцельбах, Катрин (ред.). Сектор безопасности: мониторинг и расследование жалоб. Защита и поощрение прав человека во взаимоотношениях с агентствами, обеспечивающими общественную безопасность: рекомендации для служб омбудсменов. Женева/Братислава, ПРООН/ДКВС, 2007.

## Контроль ситуации с гендерным равенством со стороны НПИ и институтов омбудсмена

Права женщин и гендерное равенство: справочник для национальных правозащитных институтов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2013.

Equality for Women: A Handbook for NHRI on Economic, Social and Cultural Rights. Montreal, Equitas, 2008.

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

Penal Reform International and Association for Prevention of Torture. Women in Detention: A Guide to Gender-Sensitive Monitoring. London, PRI and APT, 2013.

## Гендер и реформирование сектора безопасности

Бастик, Меган, и Валасек, Кристин (ред.). Справочное пособие «Гендер и РСБ». Женева, ДКВС / БДИПЧ ОБСЕ / МУНИУЖ ООН, 2008.

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

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

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

## Примечания

1. См.: DCAF, Annex on International and Regional Laws and Instruments Related to SSR and Gender [ДКВС, Приложение о международных и региональных законах и документах в области гендера и реформы сектора безопасности], Geneva, DCAF/UN-INSTRAW, 2011; Меган Бастик и Даниэль де Торрес, Выполнение резолюций о женщинах, мире и безопасности в ходе реформирования сектора безопасности (справочное пособие «Гендер и реформирование сектора безопасности», часть 13), Женева, ДКВС/БДИПЧ ОБСЕ/ МУНИУЖ ООН, 2010. Резолюции Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности – это серия резолюций, первой из которых стала Резолюция № 1325, принятая в 2000 г., и которые, среди прочего, касаются положения женщин в ситуации вооруженного конфликта. Они также касаются таких вопросов, как участие женщин в постконфликтном восстановлении и принятии решений, создание гендерно-ориентированных служб полиции и правосудия, а также защита и поощрение прав женщин.
2. Brent Parfitt, Independent oversight and the security of children, in David Nosworthy (ed.), Seen, But Not Heard: Placing Children and Youth on the Security Governance Agenda, Geneva, DCAF, 2009, p. 162-163. См. также: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции, Нью-Йорк и Женева, ООН, 2010.
3. Кинцельбах, Катрин, и Коул, Иден (ред.). Сектор безопасности: мониторинг и расследование жалоб. Женева и Братислава: ПРООН/ДКВС, 2007, с. 13, 20.
4. Vera Institute for Justice, Building Public Confidence in Police through Civilian Oversight. New York, Vera Institute for Justice, 2002, p. 11.
5. См. примеры в: UK Independent Police Complaints Commission, Code of Conduct and Diversity in Employment Policy [Независимая комиссия по рассмотрению жалоб на полицию, Кодекс поведения и многообразие в кадровой политике], а также: Code of Ethics of the Police Ombudsman of Northern Ireland [Кодекс этики Омбудсмена полиции Северной Ирландии], особенно раздел о вопросах равенства.
6. Согласно Правилам ООН, касающимся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила), «в целях контроля над условиями содержания под стражей и обращения с женщинами-заключенными в состав инспекций, посещающих или контролирующих советов или надзорных органов включают женщины» (правило 25(3)). Бангкокские правила предоставляют контрольным органам основные ориентиры по осуществлению их обязанностей в отношении женщин-заключенных. Очень ценным источником информации для всех институтов омбудсмена и НПИ, обязанных осуществлять контроль над исправительными учреждениями, является следующее руководство: Women in Detention: A Guide to Gender-Sensitive Monitoring. London, Penal Reform International and Association for Prevention of Torture, 2013.
7. Дальнейшие рекомендации, касающиеся координации действий между специализированными и другими органами в области рассмотрения жалоб на дискриминацию по признаку пола см. в: Права женщин и гендерное равенство: справочник для национальных правозащитных институтов, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2013, с. 25-27.
8. См.: Pearl Eliadis, Pilot Comparative Review: National Human Rights Institutions and Their Practices in Protecting and Promoting Women's Rights and Gender Equality, Warsaw, OSCE/ODIHR, 2011, p. 22; БДИПЧ ОБСЕ, примечание 7, с. 85. Более подробный анализ вопросов доступности НПИ см. в: Оценка эффективности национальных институтов по правам человека, Женева, International Council on Human Rights Policy (Международный совет по политике в области прав человека), 2005, с. 16-17.
9. Сектор безопасности: мониторинг и расследование жалоб, примечание 3, с. 29.
10. Например, в Соединенных Штатах сексуальное насилие является одной из наиболее часто встречающихся причин анонимных жалоб на сотрудников полиции. Однако необходимо разработать особый порядок обращения с анонимными жалобами, для того чтобы надлежащим образом защитить права сотрудников полиции, против которых они направлены. Кроме того, следует признать, что анонимные жалобы могут использоваться для незаконного преследования сотрудников безопасности. Например, в ряде случаев сотрудницы таких служб подвергались преследованию со стороны своих коллег мужского пола, которые подавали против них анонимные жалобы.
11. Montgomery, Ruth. Gender Audits in Policing Organizations. Ottawa, Status of Women Canada, 2012.
12. Примером такого отчета может служить отчет Комиссии по правам человека Австралии: Listening Tour Report, Sydney, Australian Human Rights Commission, 2008.
13. Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro, Annual Report 2009 [Защитник прав и свобод человека Черногории,

Ежегодный отчет за 2009 г.]. Podgorica,  
Protector of Human Rights and Freedoms of  
Montenegro, 2010.

14. Сектор безопасности: мониторинг и  
расследование жалоб, примечание 3, с. 25.



## Ваша оценка данного пособия

---

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

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

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

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

