

Понимание комплексного гендерного подхода в современном правоохранении

Тибор Козма *

Введение

Мы отличаем мужчин от женщин, в целом основываясь на биологических половых различиях. Подход к этой проблеме, основанный на гендере (а не на половой принадлежности человека) исследует, как общества относятся к биологическому разнообразию. Всюду в мире, человеческие общества создали разнообразие моделей, основанных на различных представлениях и ожиданиях о роли мужчин и женщин в обществе. По всему миру роли мужчин и женщин—что, собственно, и есть гендер—определяются историческими, культурными и религиозными факторами.

В сегодняшнем мире все еще преобладает гендерное неравенство. Согласно докладу ООН *Женщины мира в 2010*, статистическое исследование показало, что «во многих областях виден прогресс в гарантировании равного статуса женщин и мужчин, включая поступление в школу, здравоохранение и участие в экономике». В то же время доклад ясно указывает, что многое еще предстоит сделать, в частности для того, чтобы сократить гендерный разрыв.¹ Общества продолжают накладывать ограничения на доступ к работе и на пользование определенными правами на основании половой принадлежности. В двадцать первом веке это проблема первой важности, которой нельзя пренебрегать.

Модель «комплексного гендерного подхода» оправдала себя как эффективный инструмент для реверсирования негативной траектории гендерного неравенства. К

* Подполковник Тибор Козма сейчас работает офицером по связям с полицией в Департаменте миротворческих операций ООН. Подполковник Козма служил 21 год профессиональным полицейским офицером в Венгрии и за границей, участвуя в пост-конфликтных международных полицейских миссиях Объединенных наций и Европейского союза. Подполковник Козма закончил с почетным дипломом (Summa Cum Laude) Национальную полицейскую академию Венгрии. Он является обладателем образовательной степени, полученной в Полицейской академии Франции, l'École Supérieure des Officiers de Paix в Ницце; степени магистра юридических наук, полученной в Юридическом университете Дебрецена, Венгрия; и магистерской степени в области национальной и международной политики по обороне, полученной в Национальном университете по обороне Венгрии им. Миклоша Зрини. Сейчас он пишет кандидатскую диссертацию по теме европейских моделей правоохранения. Его приглашали читать лекции в Венгрии, Боснии и Герцеговине, Кыргызстане, Хорватии, Германии и Чешской республике. Также он опубликовал множество статей по вопросам полиции, охраны границ, правоохранению, поддержанию мира и кризисному менеджменту.

¹ UN Secretary-General Ban Ki-Moon, *The World's Women 2010: Trends and Statistics* (Geneva: United Nations, 2010); доступно на: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/WW2010pub.htm>.

несчастью, концепцию комплексного гендерного подхода часто не понимают или понимают неправильно, встречают скептически или полностью отвергают. Несмотря на множество публикаций и большое количество академических исследований, остается растущая необходимость говорить о гендерном подходе и детально исследовать этот вопрос в контексте конкретных областей применения.

В данной статье рассматривается одно конкретное измерение этого вопроса — гендерный подход в сфере правоохранения. Как практик в сфере правоохранения на высоком менеджерском уровне, я твердо уверен, что ни одна государственная административная система не может быть эффективной без стратегии и плана применения гендерного подхода.

Значение комплексного гендерного подхода

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы высветить влияние и положительные изменения, которые гендерный подход внес в процесс модернизации правоохранительных институций и представить набор инструментов для тех администраций, которые уже активно используют гендерные программы, или для тех, кто находится на начальной стадии их применения. Множество исследований показало, что гендерное равенство в сфере правоохранения и безопасности напрямую способствует обеспечению комплексной безопасности. Резолюция Совета безопасности ООН 1325, принятая 31 октября 2000 года, «еще раз подтвердила важную роль женщин в превенции и разрешении конфликтов и в установлении мира, и подчеркнула важность их равноправного участия в усилиях, прилагаемых по поддержанию и укреплению мира и безопасности, и в частности в принятии решений».²

Что касается прямой связи между реформами в сфере правоохранения и проблемой равенства полов, авторы *Инструментария по реформе правоохранительных органов и применению гендерного подхода* подытоживают ситуацию таким образом:

Угрозы безопасности и преступления имеют место во всех частях общества; однако полицейские структуры по всему свету остаются преимущественно мужскими и в них мало представлены определенные группы населения. Полицейская работа традиционно считается «мужской работой» потому, что она связана с преступлениями, с опасностью и с принуждением. Процедуры набора полицейских ... иногда элиминируют кандидатов-женщин или мужчин, которые не имеют «правильного» мужского отношения. Однако более представительная полицейская служба—такая, которая отражает этническую, религиозную, географическую, половую, племенную и языковую структуру общности—вызывает больше доверия и следовательно, леги-

² Смотри: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps>. Report of the UN Secretary-General, “Gender Mainstreaming in Peacekeeping Activities,” 13 February 2003; доступно на: <http://daccess-ods.un.org/TMP/693589.001893997.html>.

тимность полиции в глазах общества будет расти. Увеличение женского личного состава может иметь конкретные оперативные преимущества.³

Самыми значительными преимуществами, проистекающими от применения гендерного подхода, являются:

- Улучшение ситуации с безопасностью;
- Расширение общественной поддержки деятельности органов правоохранения;
- Улучшение прозрачности;
- Возможность развивать специфические способности;
- Уменьшение дискриминации и увеличение восприимчивости к социальному разнообразию;
- Укрепление общественного признания женских ролевых моделей.

Определения

Прежде чем углубиться в обсуждение гендерного подхода, важно понять терминологию, которая используется в этой области. В 1997 году Экономический и социальный совет ООН выработал свое определение «комплексного гендерного подхода». В нем сказано, что

Применение гендерной перспективы есть процесс оценивания последствий для женщин и мужчин любого запланированного действия, включая в законодательстве, в политике или в программах, во всех областях и на всех уровнях. Это стратегия, как сделать проблемы и опыт как женщин, так и мужчин, интегральным измерением проектирования, применения, мониторинга и оценки политики и программ во всех политических, экономических и общественных сферах, так чтобы и у мужчин, и у женщин были равные преимущества и чтобы не нарушалось их равноправие. Конечной целью является достижение гендерного равенства.⁴

Обязательно надо рассмотреть различия между некоторыми терминами, обычно используемые в этих дискуссиях. Комплексный гендерный подход должен быть инкорпорирован в разные аспекты общества, такие как законодательство, общая администрация, образование и рабочее место. Гендерный подход включает стратегию и план действий с использованием необходимого инструментария различных практик для достижения конечной цели – гендерного равенства. Он четко учитывает биологические различия между женщинами и мужчинами, но не принимает социальных различий по половому признаку. Что же касается одинаковых

³ Angela Mackay, Tara Denham, and Christina Yeung, *The Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, 2008).

⁴ United Nations ECOSOC, “Report of the Economic and Social Council for 1997,” A/52/3, September 1997; доступно на: www.un.org/documents/ga/docs/52/plenary/a52-3.htm.

прав, ответственностей и возможностей для мужчин и женщин, то они являются основными элементами прав человека.

Гендерный баланс, с другой стороны, занимается тем, в какой степени мужчины и женщины занимают определенные позиции. Исследование гендерного равновесия в определенных ключевых областях может показать, как сообщества или организации применяют принципы гендерного подхода. Мы можем использовать его в качестве статистического индикатора на текущий момент, или для определенных моментов в прошлом, чтобы описать динамику изменений в гендерном балансе.

Применение комплексного гендерного подхода на национальном и международном уровне

Стратегию и план реализации гендерного подхода можно рассматривать на двух уровнях. Во-первых, мы можем исследовать этот вопрос в системе администрации на уровне отдельных суверенных государств. Во-вторых, можно исследовать применение гендерных подходов в правоохранительных миссиях, мироподдерживающих миссиях и миссиях по кризисному менеджменту региональных или глобальных организаций. В этой статье я использую в качестве примеров таких организаций Объединенные Нации (ООН), Европейский Союз (ЕС) и Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

В декабре 1979 года Генеральная ассамблея Объединенных Наций приняла «Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (CEDAW).⁵ Воспринимаемая как «Международный билль о правах» для женщин, она проложила дорогу действиям по борьбе с дискриминацией, как на международном, так и на государственном уровне. Позднее, 31 октября 2000 года, Совет безопасности ООН принял резолюцию 1325 о «Женщинах, мире и безопасности».⁶ Резолюция 1325 является фундаментальным документом для всех трех международных организаций, упомянутых выше. Она призывает государства-члены обеспечить увеличенное присутствие женщин на всех уровнях принятия решений национальных, региональных и интернациональных институций, и заявляет, что гендерная перспектива должна быть инкорпорирована в операциях по поддержанию мира, указывая при этом на специальные нужды женщин и девушек при репатриации, переселении, восстановлении здоровья, реинтеграции и пост-конфликтном восстановлении. Далее, резолюция рекомендует государствам-членам применять гендерные исследования при подготовке военных и полицейских. Поскольку вооруженные силы и полиция сильно интегрированы в систему государственной администрации, гендерный подход надо применять ко всей административной структуре.

⁵ Полный текст доступен на: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm.

⁶ United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, S/RES/1325(2000), 31 October 2000; доступно на: www.un.org/events/res_1325e.pdf.

В 2005 году Совет Европы приветствовал появление документа, подготовленного Генеральным секретариатом, о применении Резолюции СБ ООН 1325 в контексте Европейской политики безопасности и обороны. В результате в 2006 году Совет по общим делам и внешним отношениям ЕС принял новую политику по вопросу «Гендерного равенства и применении гендерного подхода при менеджменте кризисов».⁷

Что касается ОБСЕ, надо отметить «План действий для содействия гендерному равенству» ОБСЕ от 2004 года.⁸ План действий содержит приоритеты, касающиеся гендерного равноправия в административных органах ОБСЕ и в политике участвующих стран. Он занимается вопросами гендерного равенства внутри организации, вопросами применения гендерных подходов во всех секторах и вопросом приоритетных для гендерного равенства областей.

Необходимость в стратегии и плане действий для применения гендерного подхода

Есть два важных наблюдения, касающиеся текущей необходимости в разработке стратегии и плана действий для применения гендерного подхода. Первое имеет отношение к срокам. Гендерный подход не начинается в 2000 году, он имеет более глубокие корни. Упомянутый выше документ можно рассматривать как кумулятивный результат нескольких шагов, приведших к краеугольной Резолюции СБ ООН 1325. По большей части, рассматриваемые организации уже находятся на продвинутом этапе реализации гендерных подходов как средства для достижения гендерного равенства.

Второе наблюдение состоит в том, что рассматриваемые здесь организации находятся в непосредственных отношениях с участвующими в них государствами, особенно когда дело касается роли военных и правоохранительных организаций в операциях по поддержанию мира. Эти региональные и глобальные организации могут принять концепцию гендерного подхода для своего персонала—что они на деле и сделали,—но эти организации вряд ли смогут применять гендерный подход эффективно без поддержки всех стран-членов. Поскольку персонал этих организаций состоит из прикомандированных или работающих по контракту офицеров из стран-членов, очень важно, чтобы страны, которые предоставляют военный и/или полицейский персонал, сами искренне придерживались концепции комплексного гендерного подхода. Понятно, что эти организации не смогут добиться конкретных успехов в применении гендерного подхода без активного участия

⁷ Council of the European Union, “Council Conclusion on Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming in Crisis Management,” 2760th General Affairs Council meeting, Brussels, 13 November 2006; доступно на: www.eulex-kosovo.eu/training/?id=5&material=20.

⁸ Organization for Security and Cooperation in Europe Ministerial Council, “OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality,” MC/DEC/14/04, Sofia, 7 December 2004; доступно на: www.osce.org/odihr/19333.

стран-членов. Со стороны государств-членов также необходимы еще большие усилия, особенно в реализации стратегии и плана действий.

Как я уже показал, применение гендерного подхода должно происходить на государственном уровне. При исследовании некоторых примеров мы увидим, что общая картина несколько смешана. В моем исследовании я установил, что некоторые государства не отметили никакого прогресса в применении гендерных подходов, на деле же в некоторых случаях этой проблемой просто пренебрегают. При просмотре стратегий систем правоохранения или программ развития (если они существуют) оказалось, что нет и упоминания о гендерной стратегии или связанных с ней вопросов.

На другом конце спектра находятся такие государства, как Испания и Швеция, в которых гендерный подход давно признан приоритетным и инкорпорирован в программы развития их органов правоохранения. Впервые женщины стали полицейскими офицерами в национальной полиции Испании в 1979 году. После падения режима Франко правительство Испании хотело заменить образ полиции как репрессивного аппарата, на образ современной полицейской службы. В результате в 2007 году женщины составляют 8.7 процента личного состава национальной полиции Испании.⁹ Так же в 2007 году была учреждена рабочая группа «Обсерватория по положению женщин». Сопредседателями группы являются директор полиции и директор гражданской гвардии. Задача группы анализировать, как женщины могут получить одинаковый доступ к службе в процессе отбора и далее содействовать интеграции женщин в правоохранительные ведомства.

Тогда же, в 1979 году, Швеция одобрила Закон о гендерном равенстве, который поощрял политику недискриминации в полицейских силах. Был учрежден пост омбудсмена для пропагандирования комплексного гендерного подхода в рамках всего государства. Пример Швеции представляет богатое разнообразие разных программ, таких как «Национальный план по разнообразию» и регулярных программ подготовки полицейского менеджмента по вопросам равенства, недискриминации и применению гендерного подхода. Благодаря этим программам по применению гендерного подхода в шведской полиции, сейчас женщины составляют 25 процентов личного состава полиции, включая менеджмент.¹⁰

Первые действия по применению гендерных подходов на государственном уровне имели место в конце 1970-х и в начале 1980-х. Несколько замечательных примеров развития этих подходов показали некоторые критические аспекты гендерных мероприятий. Одним из ключевых элементов является обеспечение одинакового доступа для мужчин и женщин при поступлении в правоохранительные органы, так же как и равные возможности для карьерного роста. Используя статистические данные, мы можем измерить и проанализировать гендерный баланс на разных организационных уровнях, таких как исполнительный, низкий, средний и

⁹ Organization for Security and Cooperation in Europe, Strategic Police Matters Unit, Conference on Gender Balance in Police Management Positions, Spain, June 2007.

¹⁰ Там же.

высший уровень менеджмента. Это только один, хотя и критически важный индикатор. В следующей части статьи будут введены несколько других показателей, которые можно использовать для измерения успеха программ по применению гендерного подхода.

Основные и специальные показатели

Показатели, представленные в этом разделе, являются инструментами, которые могут быть использованы для сравнения и управления наших действий в контексте определенных целей в области гендерных подходов. Я покажу, что необходимо определить разницу между основными и специальными показателями. Базовые индикаторы следует использовать до применения гендерной стратегии и плана действий, тогда как специальные показатели более полезны на этапе реализации. Для оценки критически важных пунктов стратегии и плана действий необходимо использовать следующие показатели:

- *Стратегия и план действий.* Есть ли стратегия или план действий по применению гендерных подходов? Если он существует, то на каком уровне? Какие уроки были извлечены из его разработки и/или реализации? Если нет гендерной стратегии или плана действий, какие другие обязывающие (или необязывающие) документы по гендерным вопросам существуют? Есть ли должность, которая отвечает за эту проблематику, как например эксперт по гендерному подходу?
- *Доступ к службе в правоохранительных органах.* Существуют ли правила, которые ограничивают доступ (заявления) к поступлению на работу в органы правоохранения по половому признаку? Если существуют гендерные критерии при отборе кандидатов для поступления на работу, то каковы их основные цели и результаты? Являются ли они дискриминирующими или благоприятствующими? К примеру, поддерживающим гендерный подход можно было бы считать объявление о вакансии типа: «При одинаковой квалификации предпочтение отдается кандидатам-женщинам».
- *Число мужчин и женщин в ведомстве.* Наиболее важный вычисляемый показатель – это общее отношение числа мужчин и женщин в конкретном ведомстве. Однако существуют и дополнительные области, которые подлежат изучению. Отношение может быть исследовано для разных рабочих уровней, таких как исполнительский, низкий, средний и высший менеджерский. Другим подходом было бы вычислять это отношение для отделений, управлений и главного управления. Также мы можем рассмотреть гендерное соотношение для разных возрастных групп или в разных отделах. Все эти подходы будут представлять разные точки зрения и в сочетании дадут полную картину эффективности усилий, направленных на применение гендерного подхода. В целом статистика, вероятно, покажет очень малую долю офицеров-женщин, как и то, что большинство жен-

щин-офицеров сконцентрировано на исполнительском уровне и что очень немногие из них были выдвинуты на высшие менеджерские позиции.

Следующие показатели являются более специфическими и менее общими и могут быть использованы для анализа реализации стратегии и плана действий:

- *Образование и обучение.* Всему персоналу следует посещать курсы обучения по вопросам гендерного подхода, чтобы привить ему понимание важности этого вопроса. Тут есть два основных пункта. Эта тема должна быть включена в основную подготовку новых сотрудников полиции; дополнительно будущие офицеры полиции должны быть полностью подготовлены по этому вопросу в период академической подготовки. Кандидаты в офицеры должны понимать, принимать и впоследствии поддерживать гендерный подход, так как они будут отвечать за формирование культуры правоохранительного ведомства в будущем. Очень существенно добиться изменения отношения высшего командного уровня; поэтому высшие офицеры должны проходить специальные курсы обучения.
- *Внешний и внутренний гендерно-чувствительный подход.* Внутренний подход касается разработки гендерной политики внутри ведомства. Примерами этого являются политика по предоставлению материнского/ отцовского отпуска и применение недискриминирующих механизмов набора, карьерного роста и наставничества. Внешний подход сфокусирован на роли правоохранительных служб в более широком контексте сообщества. Потребности в обеспечении стабильности и безопасности варьируют в различных общинах в зависимости от таких факторов как возраст, пол и местоположение. Служащие органов правопорядка должны понимать эти различия и должны быть в состоянии использовать различные подходы. Когда это так, общество начнет ожидать гендерно-ориентированный подход от своих правоохранительных служб. Дополнительно необходимо применять гендерно-ориентированные оперативные протоколы в гендерно-чувствительных случаях, таких как домашнее насилие или изнасилования. И еще, необходимо применять гендерно-чувствительные подходы к людям в социально невыгодном положении.
- *Гендерно-специфические правила, кодексы поведения и политики.* Все регуляторные меры, которые могут мешать комплексному гендерному подходу, необходимо устранить, и нужно применять регламентирующие документы, которые способствуют гендерному подходу. Все внутренние правила, включая кодексы поведения, политику, методы руководства и т.п., должны быть пересмотрены, чтобы убедиться, что они находятся в соответствии со стратегией и планом действий по применению гендерного подхода.

Заклучение

Современные модели правоохранения не могут рассматривать текущую среду безопасности без применения гендерного подхода. Мотто должно быть: Думать гендерно. По историческим, культурным и религиозным причинам правоохранительные ведомства—как интегральная часть общества,—долгое время игнорировали гендерные подходы и создали рабочую среду, которая характеризуется высокой степенью гендерного неравенства. Существенные перемены начались в 1980-х и 1990-х – перемены, которые все еще не завершены. Однако, прогресс был неравномерным и некоторые ведомства в этом плане остались практически без изменений. Общая картина очень разнообразна, поэтому нам надо использовать все возможные средства, чтобы содействовать комплексному гендерному подходу. И первым шагом должно быть достижение понимания того, что дискриминация по гендерному признаку является нарушением фундаментальных прав человека. Дискриминация, проистекающая из сложившихся стереотипов или из невежества, более недопустима.

Значимое изменение в сторону уменьшения гендерного неравенства начинается с изменения взглядов руководства и продолжается созданием стратегии и плана действий по применению комплексного гендерного подхода. Это требует существенных усилий и немало времени. Приведенные выше примеры показывают, что и сорока лет недостаточно, чтобы достичь соответствующего гендерного баланса в органах правопорядка. Остается еще многое сделать.

Эта статья предназначена подчеркнуть важность применения гендерного подхода в ведомствах правоохранения и в силах безопасности по всему свету. Задача состоит не только в том, чтобы предложить еще одну точку зрения на гендерный подход, но и в том, чтобы указать на некоторые полезные индикаторы тем, кто желает пропагандировать этот подход и тем, кто практически его реализует.

