

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО
CIVIC SOCIETY AND RULE-OF-LAS STATE

Специфика институциональных изменений гендерных норм в системе правосудия

*А.И. МЕЛЕШКИНА**

***МЕЛЕШКИНА Анна Игоревна** – младший научный сотрудник кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: 119571, Москва, просп. Вернадского, 84. E-mail: ann.meleshkina@mail.ru

В статье анализируются кейсы зарубежного опыта по снижению гендерной асимметрии институтов в сфере правоохраны на международном и локальном уровнях. В центре внимания находятся Международный уголовный суд и Комиссариат полиции Великобритании. Данные правовые институты подлежат критическому анализу с точки зрения гендерной асимметрии. Гендерная нейтральность институтов рассматривается как один из индикаторов эффективности правоохранительных органов и является одним из приоритетов политики гендерного равенства. Выводы исследования оценивают вероятность сценариев изменений формальных институтов в сфере противодействия гендерным преступлениям. Подчеркивается необходимость достижения баланса между формальными институтами и неформальными практиками в целях снижения гендерного дисбаланса в правовой сфере.

Ключевые слова: гендерная политика, институциональное проектирование, уголовное право, гендерная асимметрия, гендерная справедливость.

DOI: 10.31857/S086904990006567-5

Цитирование: Мелешкина А.И. (2019) Специфика институциональных изменений гендерных норм в системе правосудия // Общественные науки и современность. № 5. С. 121–131. DOI: 10.31857/S086904990006567-5

Specificity of Gender Institutional Changes in Justice System

*Anna I. MELESHKINA**

***Anna I. Meleshkina** – junior research fellow of Department for Competition and Industrial Policy of Faculty Economics Moscow State Lomonosov University, research fellow of Center for Research of Competition and Economic Regulation in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Address: 119571, 84. Vernadsky av., Moscow, Russian Federation. E-mail: ann.meleshkina@mail.ru

Abstract. The article is an analysis of foreign experience cases in reducing gender asymmetry of the institutions in the field of law enforcement both at local and international levels. The focus is on the International Criminal Court, the UK Police, and Crime Commissioners. These legal institutions are subject to critical analysis in terms of gender asymmetry. Gender neutrality of institutions is considered to be one of the performance indicators of law enforcement agencies and is one of the priorities of gender policy. The findings of the study estimate a probable change of formal institutions in the area of gender crimes prevention. It puts an emphasis on the need to strike a balance between formal institutions and informal practices in order to reduce gender imbalances in the legal sphere.

Keywords: gender policy, institutional design, criminal law, gender asymmetry, gender justice.

DOI: 10.31857/S086904990006567-5

Citation: Meleshkina A. (2019) Specificity of Gender Institutional Changes in Justice System. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 121–131. DOI: 10.31857/S086904990006567-5 (In Russ.)

Институциональное проектирование и оценка регулирующего воздействия институтов правоприменения преследуют две основные цели – предотвращение преступлений и снижение вероятности ошибок правоприменения, а также в сфере предотвращения гендерных преступлений – устранение гендерной асимметрии формальных норм и неформальных практик. Данная проблематика актуальна в свете процессов криминализации и декриминализации домашнего насилия в России на протяжении последних трех лет. В исследовании выявляются альтернативы и основные принципы снижения гендерной асимметрии институтов в сфере правоохраны с применением кейс-метода анализа международной практики правоприменения, концепции новой институциональной экономической теории.

Институты – это правила игры, которые определяют направления и возможные альтернативы поведения индивида (независимо от их природы – формальной или неформальной) [Lowndes, Roberts 2013]. Совокупность гендерных норм и практик может быть представлена концепцией “гендерных режимов” [Connell 2002], где внутри каждого института наблюдается свое состояние гендерных отношений, понимаемых как гендерная нейтральность или, напротив, – гендерная асимметрия, когда интересы мужчин и женщин представлены в разной степени. Концептуальный контур исследования может быть описан следующей классификацией институциональной среды в соответствии с моделью “гендерных режимов”:

- правила, напрямую определяющие права и свободы для мужчин и женщин;
- правила, имеющие гендерные последствия, но напрямую не включающие в себя гендерные нормы;
- агенты, вовлеченные в процесс проектирования и адаптации гендерных норм;
- результаты гендерной политики.

Рассмотрим данные блоки подробнее, основываясь на модели институтов, то есть предписаний о том, какие действия необходимо выполнять, а какие запрещены или разрешены [Ostrom 1999]. При этом имеют значение различия между используемыми правилами (*rules-in-use*) и правилами, существующими исключительно на бумаге и не соблюдаемыми в практике взаимодействия в обществе (*rules-in-form*). Правила формируют поведение индивида, ограничивая действия одних участников общения и расширяя права и возможности других – в отношении социальной/гендерной роли, типов действий, которые они могут совершать, размера и формы вознаграждений при следовании правилу. Для анализа самым прозрачным механизмом формирования гендерных норм больше всего подходят правовые акты, определяющие гендерные роли, включая социальную и экономическую составляющую (например, возраст выхода на пенсию или Закон Великобритании о недопустимости дискриминации по половому признаку 2002 г., который прописывает процедуру

выбора кандидатов от политической партии на основе единого списка без разделения по признаку пола). При этом данные законодательные инициативы могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на гендерные дисбалансы политического участия, финансовых доходов и гражданских прав.

Правила, имеющие гендерные последствия (ведущие к гендерной дискриминации), но напрямую не определяющие гендерные роли, чаще всего возникают в ходе взаимодействия между институтами разных сфер. Например, неформальные возрастные требования к кандидату на определенную вакансию могут иметь негативные гендерные последствия, так как карьерный путь женщины зачастую прерывается на время подготовки к родам и отпусков по уходу за ребенком, из-за чего кандидаты-женщины нередко оказываются старше мужчин, хотя и обладают одинаковым с ними опытом работы. Несмотря на то, что само по себе возрастное требование гендерно нейтрально, оно имеет ощутимые гендерные последствия.

Гендерно нейтральные правила способны оказывать влияние на гендерные нормы, и наоборот: центр тяжести может сдвигаться в сторону, напрямую их определяющих. Соотношение гендерно нейтральных и гендерно асимметричных правил зависит от стимулов, призванных создать данные правовые акты, – сохранение уже существующих ценностей или выражение новых целей гендерной и социальной политик. В конечном итоге, масштабы гендерных дисбалансов определяет сонаправленность целей и инструментов в сфере проектирования гендерных норм и в остальных сферах общественной жизни (как смежных, так и удаленных от гендерной проблематики).

Чаще всего позитивные изменения гендерно асимметричных формальных институтов происходят через механизм институционального проектирования. Однако иногда изменение формальных правил происходит по иным – инструментальным – причинам. Так, военное время – классический пример, когда формальные правила изменяются: в частности, растет занятость женщин в традиционно мужских профессиях. Во время Второй мировой войны в ряде стран женщинам на предприятиях разрешалось носить практичную мужскую рабочую одежду и короткую стрижку [Summerfield 1987].

Результаты гендерной политики зависят от цели, стоящей перед политиками в контексте гендерной нейтральности институтов. И анализ возможностей институционального проектирования в сфере достижения условий равенства полов представляет особый исследовательский интерес.

Проектирование “гендерно справедливого” института: Международный уголовный суд

Международный уголовный суд (МУС) – орган уголовной юстиции, с момента учреждения в 2002 г. ставший первым постоянным международным юридическим органом, преследующим лиц, ответственных за геноцид, военные преступления, преступления против человечества. Представленность женщин в Суде в 2018 г. – 7 из 20 судей. Такого рода гендерный профиль отличается от соотношения мужчин и женщин в учреждениях судебной системы государств – участников МУС.

МУС обладает статусом независимой международной организации и не является частью структуры ООН. В Римском статуте (международный договор, учредивший МУС) гендерные вопросы отражены как в отношении представленности мужчин и женщин в судебных коллегиях МУС, так и в части гендерных преступлений [Rome Statute... 2002]:

- государства-участники при отборе судей учитывают необходимость обеспечения в составе МУС справедливого представительства судей женского и мужского пола;
- прокурор назначает консультантов с опытом юридической деятельности по специальным вопросам, включая вопросы, касающиеся сексуального насилия, гендерного насилия и насилия в отношении детей, но не ограничиваясь этими вопросами;

– в Статуте установлено, что термин “гендерный” в контексте общества относится к обоим полам – мужскому и женскому. Термин “гендерный” не имеет какого-либо иного значения, отличного от вышеупомянутого;

– прокурор принимает надлежащие меры для обеспечения эффективного расследования и уголовного преследования за преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда, соблюдая при этом интересы и личные обстоятельства потерпевших и свидетелей (в том числе возраст, гендерный фактор, как это определено в п. 3 ст. 7, и состояние здоровья), а также учитывает характер преступлений, в частности связанных с сексуальным насилием, гендерным насилием или насилием в отношении детей;

– для Статута “преступление против человечности” означает преследование любой идентифицируемой группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным, гендерным, как это определяется в п. 3, или другим мотивам, которые повсеместно признаны недопустимыми согласно международному праву, в связи с любыми деяниями, указанными в данном пункте, или любыми преступлениями, подпадающими под юрисдикцию Суда;

– применение и толкование права в соответствии с настоящей статьей должно соответствовать международно признанным правам человека и не допускать никакого неблагоприятного проведения различия по таким признакам, как гендерный, как это определено в п. 3 ст. 7, возраст, раса, цвет кожи, язык, религия или вероисповедание, политические или иные убеждения, национальное, этническое или социальное происхождение, имущественное, сословное или иное положение.

Гендерный профиль МУС отличает его от предшествующих организаций. Так, в составе Международного уголовного суда ООН число женщин никогда не превышало трех из 14 постоянных судей; кроме того, в национальных судах государств-участников МУС женщины также представлены в меньшинстве. Важно, что сама система выборов судей в состав комиссии МУС содержит следующие положения:

– при избрании судей государства-участники принимают во внимание необходимость обеспечения представленности основных правовых систем мира, справедливой географической представленности и справедливой представленности женщин и мужчин на судейских должностях;

– в ходе любого тура голосования каждое государство-участник голосует за число кандидатов, не превышающее количества мест, подлежащих заполнению, соблюдая тем самым требования в отношении минимального количества кандидатов из списков А и В (список А включает в себя лиц, признанных специалистами в сфере уголовного права и процесса, а также обладающих необходимым опытом работы в качестве судьи, прокурора либо адвоката в этой сфере; список В – авторитетных специалистов в сфере международного права, а именно в области международного гуманитарного права и прав человека, и имеют большой опыт юридической практики) от региональных групп и соответствующего пола;

– каждое государство-участник голосует за минимальное число кандидатов каждого пола. Это число равняется шести минус число судей данного пола, остающихся в должности или избранных в ходе предыдущих туров голосования. Однако, если число кандидатов одного пола равно 10 или менее, то требование в отношении минимального количества кандидатов этого пола корректируется по следующей системе. При числе кандидатов 10 и 9 – минимальное число 6, при 7 и 8 – 5, при 6 – 4, при 5 – 3, при 4 – 2, при 3 и 2 – 1, соответственно, при 1 – ноль [Resolution ICC...2004].

В 2017 г. в ходе выборов судей в комиссию Международного уголовного суда минимальное число женщин составило пять [The Coalition... 2017]. Несмотря на то, что согласно утвержденной процедуре нормативное число должно было быть равно четырем

(так как число кандидатов женского пола было равно шести), следование правилу могло привести к серьезному дисбалансу судей по гендерному признаку – с прошлого срока оставались в должности одна судья-женщина и одиннадцать судей-мужчин. Поэтому было принято решение увеличить минимальное число женщин с четырех до пяти в выборах 2017 г. (для формирования комиссии на 2018 г.).

Дизайн системы выборов судей МУС способствует увеличению числа женщин на данных должностях и, как следствие, гендерному балансу комиссии суда. Со времени первых выборов судей МУС государства-участники несколько раз превысили минимальный критерий (шесть судей-женщин). На первых выборах в 2002 г. из числа этих женщин-кандидатов было выбрано семь человек, в 2008 г. 10 из 18 судей были женщинами, к 2010 г. число женщин-судей достигло 11 (или 61%) [Chappell 2010]. Такой результат стал возможен в том числе благодаря Женской инициативной группе по вопросам гендерного правосудия (*Women's Caucus for Gender Justice*), которая лоббировала пункт Статута о соотношении мужчин и женщин на должностях судей. Изначально государства-участники отклонили это предложение, но в итоге стороны достигли компромисса и установили минимальные требования к голосованию (альтернативами были выборы без каких-либо требований к представленности мужчин и женщин или введение гендерной квоты).

Однако само по себе число женщин в составе МУС еще не говорит о возросшей эффективности/объективности принимаемых решений, так же как его рост в органах государственной власти не обязательно ведет к прогрессу в представлении интересов женщин. Ряд исследований в сфере судебной системы подтверждают следующий вывод: присутствие женщин-судей в комиссии имеет значение для защиты интересов женщин только в случае, если они придерживаются феминистских взглядов [Boyd, Epstein, Martin 2010; Kenney 2008]. Под таковыми понимается информированность о судебных решениях по гендерным вопросам, готовность выносить решения в пользу женщин, основываясь на прецедентах, критическая позиция по отношению к промаскулинным решениям судей-коллег [Hunter 2008]. Примером может служить позиция аргентинской судьи К. Арджибей, принявшей участие в Международном женском военном трибунале, состоявшемся в 2000 г. по факту военного преступления японской армии: во время Второй мировой войны императорская армия Японии забирала в рабство женщин из более чем 10 стран [Blakemore 2018]. В результате трибунал вынес решение, согласно которому впервые в международном праве изнасилование рассматривалось как тяжкое военное преступление.

Дизайн системы выборов судей МУС предоставляет преимущество для вынесения объективных решений по гендерным преступлениям, так как концепция гендерной справедливости встроена в Римский статут. Одно из ключевых его положений содержится в ст. 36 (8) (b), которая гласит, что “государства-участники также принимают во внимание потребность в наличии судей, обладающих опытом юридической деятельности по специальным вопросам в том числе, но не ограничиваясь этим, по вопросам, касающимся насилия в отношении женщин или детей”. Для соблюдения данного положения МУС тесно взаимодействует с общественными организациями, занимающимися защитой прав женщин. В частности, *Women's Initiatives for Gender Justice* (преемник *Women's Caucus for Gender Justice*) собирает полное досье по каждому из кандидатов на должность судьи МУС, включая информацию об опыте решения вопросов гендерного равенства. Кроме того, на ежегодной Ассамблее государств – участников Римского статута МУС проводятся обсуждения, в ходе которых представители государств и общественных организаций могут высказываться по поводу рассматриваемых кандидатур.

Судьи МУС также обладают широким набором инструментов для обеспечения справедливости в отношении соблюдения интересов женщин при вынесении решений по всем видам преступлений, находящихся в юрисдикции уголовного суда. Благодаря следованию принципам Римского статута, в международном праве впервые были признаны

и специфицированы гендерные преступления как преступления против человечности: “изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, как она определена в п.2(f) ст.7, принудительная стерилизация и любые другие виды сексуального насилия, также являющиеся грубым нарушением Женевских конвенций” [Rome Statute... 2002].

Защита жертв и свидетелей также предусмотрена Римским статутом: “Как исключение из принципа проведения открытых слушаний, предусмотренного в ст. 67, палаты Суда могут для защиты потерпевших и свидетелей или обвиняемого провести любую часть разбирательства в камере или разрешить представить доказательства с помощью электронных или иных специальных средств. В частности, такие меры принимаются в случае, когда речь идет о жертве сексуального насилия или ребенке, который является потерпевшим или свидетелем, если Судом не предписано иное, с учетом всех обстоятельств, в особенности мнения такого потерпевшего или свидетеля” [Rome Statute... 2002].

Данные положения отражают попытку более комплексного учета гендерных проблем в рамках международного права. Однако критики деятельности МУС подчеркивают, что длительный период принятия им решений в случае гендерного насилия приводит к новым преступлениям (в некоторых случаях и к смерти жертв) [Mertus 2004]. В связи с этим общественные организации защиты прав женщин выступали с инициативой рассмотрения гендерных преступлений в наиболее сжатые сроки. Критика направлена также на необходимость постоянного вмешательства *Women's Initiatives for Gender Justice* в процесс принятия решений. В результате данная общественная организация оказывает давление на судей, хотя существует мнение, что без такого рода давления интересы женщин в суде были бы недостаточно представлены.

Независимо от того, что Римский статут разработан с учетом принципов гендерного равенства, вынесение вердиктов МУС по гендерным преступлениям отсрочено и по сути демонстрирует его низкую эффективность. Отсюда – необходимость в постоянном внешнем мониторинге деятельности МУС со стороны организаций по защите интересов женщин. И хотя для эффективного функционирования формальных институтов важно взаимодействие между инсайдерами и сторонними организациями, критичным остается соблюдение баланса между объемом функций, выполняемых теми и другими.

Приоритезация мер гендерной политики: Комиссариат полиции Великобритании

Должность комиссара полиции (*Police and Crime Commissioner*) введена в Великобритании в ноябре 2012 г. после принятия Закона о реформе полиции и социальной ответственности. Это выборная должность, в задачи которой входит наблюдение за работой полиции: определение приоритетных задач подразделения, надзор за общественной безопасностью и контроль бюджета. Выборы на данную должность были проведены в 41 территориальном органе полиции в Англии и Уэльсе. Процедура прямых выборов государственного служащего, осуществляющего надзор за работой территориальных органов полиции, нетипична для политической системы Великобритании, где сформировалась своя особая система выборов мэра и органов местного самоуправления. Данная инициатива была реализована в рамках общего политического плана, направленного на поощрение взаимодействия населения с местными органами власти [Green 2012].

Комиссары не могут напрямую вмешиваться в оперативные полицейские решения, их основная функция – определение приоритетов деятельности полиции района. Приоритеты, публикуемые ежегодно в Плате по борьбе с преступностью, отражают интересы общественности, а также национальные требования Министерства внутренних дел Великобритании. Для поддержки работы полиции в соответствии с обозначенными

ми национальными приоритетами Комиссариат полиции может выделять финансовые и кадровые средства для реализации конкретных проектов, а также оказывать поддержку вспомогательным мероприятиям (например, научно-исследовательским проектам, пилотным практикам ведения расследований, общественным консультациям). Будучи представителями исполнительной власти, комиссары полиции ранжируют приоритеты и распределяют финансовые ресурсы [Lister, Rowe 2015].

Новая должность комиссара полиции заменила прежнюю систему надзора за деятельностью местной полиции со стороны региональных полицейских комитетов, состав которых определялся местными органами власти (советниками муниципалитетов, которых, в свою очередь, выбирают местные жители). Многие из комиссаров ранее состояли в полицейских комитетах или работали в органах полиции/системе уголовного правосудия. У полицейских комитетов не было ни единых стандартов для разработки приоритетных направлений и стратегий деятельности органов полиции, ни полномочий по распределению ресурсов на конкретные задачи, что качественно отличает полицейские комитеты от комиссариата полиции. Работа комиссаров подлежит проверке со стороны советников, а также общественности, некоммерческих организаций, мировых судей и службы пробации [Gains, Lowndes 2016].

Данный кейс показателен с точки зрения анализа гендерных ролей и представленности женщин и мужчин в политической среде, а также важен при изучении институциональных механизмов – взаимодействия между формальными и неформальными институтами. Во-первых, служба в полиции – традиционно мужской вид деятельности [Westmarland 2012]; не удивительно, что подавляющее большинство лиц, занимающих руководящие должности в полицейских службах, – мужчины [Tickle 2012] (только шесть из 40 новых комиссаров – женщины). Во-вторых, и структуре преступлений присуще гендерное разделение: хотя и мужская часть населения также может подвергаться насилию и преследованию, в большинстве случаев ситуации насилия могут быть описаны как “мужчина-преступник, женщина-жертва”. В-третьих, контроль и снижение уровня насилия над женщинами – одна из приоритетных задач деятельности полиции в рамках национальной стратегии, требующая скоординированных действий со стороны органов полиции разных уровней и оперативных мер реагирования.

Ожидается, что Комиссариат в своей деятельности будет ориентироваться на национальные стратегии краткосрочного и долгосрочного развития органов полиции и снижения числа правонарушений, имея в распоряжении средства для реализации выработанных проектов, поддержки жертв преступлений и поощрения сотрудников полиции. В руководстве для Комиссариата, разработанном Министерством внутренних дел, насилие в отношении женщин (и девочек) обозначено как проблема, которая может быть решена только с помощью скоординированной национальной политики. Также было предложено рассмотреть направления борьбы с данным видом правонарушений в рамках заседаний Комиссариата. Ко второму году существования должности комиссара для информирования об эффективности проведения политики противодействия насилию над женщинами был выпущен национальный доклад Инспектората Корпуса констеблей Ее Величества о мерах противодействия домашнему насилию. Помимо разработки инициатив “сверху-вниз”, местные органы полиции и Комиссариат осуществляют тесное взаимодействие со Службой поддержки женщин, столкнувшихся с домашним насилием.

Несмотря на активное продвижение национальных мер по снижению домашнего насилия над женщинами, данный тип правонарушений на конец 2012 г. стал приоритетным только для шести из 41 комиссаров (если судить по информации, находящейся в открытом доступе и в предвыборных программах комиссаров) [The Association... 2014]. Этот парадокс привлек внимание исследователей [Gains, Lowndes 2016], которые провели анализ гендерных аспектов проектирования институтов. На основе анализа информации

Комиссариата полиции (стратегических планов и отчетов о реализации выбранных приоритетов) авторы исследования получили следующие результаты:

– хотя все комиссары формально выполняют свои обязанности по обеспечению равенства, само наличие гендерных правил (в данном случае речь идет о приоритетности противодействия насилию над женщинами) не достаточно для их эффективной реализации, а относится скорее к “rules-in-form”;

– в качестве правил, напрямую не связанных с гендерными правами и свободами, но имеющих гендерные последствия, был рассмотрен эффект влияния партийной принадлежности на вероятность включения мер противодействия насилию над женщинами в перечень приоритетов комиссара (так, кандидаты от партий с большей вероятностью включают меры противодействия насилию в список приоритетов по сравнению с независимыми кандидатами);

– с точки зрения гендерной принадлежности чиновников, участвующих в проектировании гендерных норм, женщины-комиссары с большей вероятностью принимают противодействие насилию над женщинами в качестве приоритета, чем мужчины.

Используя количественные данные, эти ученые опирались на следующие характеристики комиссаров: пол, партийная принадлежность/независимый кандидат, включил ли комиссар противодействие насилию над женщинами в список приоритетов территориального органа полиции (см. табл.). Поскольку в выборке доля женщин значительно меньше доли мужчин (шесть женщин из 41 комиссара), то возможность анализа всех комбинаций характеристик комиссаров в случае комиссаров-женщин ограничена. Только шесть из 41 комиссара выбрали противодействие насилию над женщинами в качестве приоритетного. Таким образом, результаты данного исследования представляют собой скорее анализ не репрезентативной выборки, а значимости гендерного фактора в процессе институционального проектирования.

Таблица

Характеристики комиссара полиции

№	Партийная принадлежность	Пол	Ориентированность на гендерное равенство	Включение противодействия насилию над женщинами в список приоритетов
1	Лейбористская партия	Мужчина	Сильная	Приоритет
2	Лейбористская партия	Женщина	Слабая	Не приоритет
3	Консервативная партия	Женщина	Слабая	Не приоритет
4	Консервативная партия	Мужчина	Слабая	Не приоритет
5	Независимый кандидат	Мужчина	Слабая	Не приоритет

Источник: [Gains, Lowndes 2016].

Отдельный акцент в исследовании [Gains, Lowndes 2016] был сделан на роли неформальных правил в процессе складывания гендерной нейтральности/асимметричности институтов. Данные были собраны в ходе анонимных интервью. Из-за ограниченного размера выборки количественные результаты не могут считаться репрезентативными, однако они позволяют сделать некоторые аналитические обобщения. Хотя в выборке большую представленность имели комиссары, не включившие противодействие насилию над женщинами в список своих приоритетов, в ходе ответов на вопросы интервью все участники оказались приверженцами именно такого подхода. Это может быть объяснено как эффектом самой формы опроса – интервью, так и особенностями постановки вопроса.

Несколько комиссаров обозначили связь между противодействием насилию над женщинами и пропагандой программ гендерного равенства в рамках приоритетных задач

для сотрудников полиции подконтрольного региона. Программы включали в себя привлечение на службу женщин-полицейских, а также проверку сотрудников полиции, касающуюся того, сталкивался ли он сам со случаями насилия (причем проверка касалась не только случаев насилия над полицейскими, когда они могли становиться жертвой насилия, но и ситуаций совершения актов насилия над другими лицами, при которых сотрудник полиции может быть преступником).

Кроме того, в некоторых полицейских участках активно поддерживалась программа белой ленточки (*White Ribbon Campaign*) – движения, возникшего среди канадских мужчин после массового убийства в Политехнической школе Монреаля, совершенного на почве ненависти к феминизму студентом М. Лепином, в результате которого погибли 14 женщин. Белая лента неоднократно использовалась мужчинами-феминистами в Канаде и Великобритании как символ поддержки женщин, предоставления им равных прав и борьбы с насилием в семье.

Введение должности комиссара позволяет расставлять акценты в институциональном устройстве органов полиции в зависимости от проблемных зон (как в отношении формальных правил, так и неформальных практик). Хотя учреждение Комиссариата привело к сокращению расходов муниципалитетов на содержание штата полиции (в силу более эффективного управления финансовыми ресурсами по отдельным типам нарушений и отдельным мерам противодействия преступлениям), несколько комиссаров отметили, что принцип жесткой экономии на издержках не позволяет включить меры противодействия насилию против женщин в список приоритетов. Кроме того, масштабы привлечения полицейских-женщин также сократились из-за экономии бюджета. Таким образом, подобного рода институциональное нововведение оказывает двойственное влияние на гендерную асимметрию институтов.

Политика экономии бюджетных средств послужила драйвером важного институционального изменения – перехода к системе “одного окна” как инструмента обеспечения безопасности и реабилитации жертв домашнего насилия. Новая институциональная модель, предложенная несколькими комиссарами, подразумевает сотрудничество между различными общественными организациями, способствуя комплексному решению проблемы насилия. Служба “одного окна” осуществляет прием звонков и сообщений об угрозах насилия и уже совершенных преступлениях, оказывает поддержку в поиске жилья, оформлении социальных пособий, решении проблем алкогольной и наркотической зависимостей. При этом часть межорганизационного взаимодействия построена на основе неформального сотрудничества между служащими, поддерживаемого на публичных мероприятиях, деловых обедах и в ходе иных неформальных общений. Это позволяет выстроить профессиональные отношения между сотрудниками разных государственных структур, мобилизация усилий которых необходима в случае расследования “сложного” дела (а насилие над женщинами и детьми относится к такого рода преступлениям, ибо помимо непосредственного наказания преступника, здесь требуется обеспечение защиты жертв от рецидива, решение проблемы родительских прав, предоставление социального жилья и услуг здравоохранения, курсов реабилитации и т.д.).

Выборность должности комиссара также способствует повышению результативности мер борьбы с насилием над женщинами в тех регионах, где такая проблема стоит наиболее остро. Население голосует за чиновника, который имеет опыт работы в данной сфере или является общественным деятелем, широко пропагандирующим гендерное равенство. Выборность позволяет идентифицировать проблемы населения и решать их более целенаправленно, чем в случае определения приоритетов деятельности полиции на национальном уровне “сверху-вниз”.

* * *

Трансформация правил, имеющих прямое или косвенное отношение к гендерному балансу, одновременно касается формальных и неформальных норм, что отражается в различных стратегиях реализации институциональных изменений. Первый тип институциональных изменений – *замещение* (массовая замена старых правил новыми) – слабо применим к правилам, имеющим гендерную специфику, так как инициаторами изменений гендерно асимметричных институтов, как правило, выступают общественные организации, не имеющие для этого достаточной политической власти. Однако группы интересов, лоббирующие гендерное равенство, могут повлиять на структуру новых институтов, в частности на включение в законодательные акты и стратегические программы блока по гендерным вопросам (как в случае разработки Римского статута).

Замещая старые институты новыми, нельзя не учитывать, что в новых институтах может сохраняться наследие старых. А это препятствует реализации в полной мере позитивных институциональных изменений, в том числе и в гендерных вопросах. Данный факт должен быть учтен при проектировании сценариев институциональных изменений. Кроме того, позитивное нововведение в правовом поле может быть заблокировано действиями представителей исполнительной власти (в случае разнонаправленных интересов законодательной и исполнительной властей). Не исключена и вероятность отсутствия новых неформальных правил, поддерживающих новые формальные институты, что в конечном итоге может вызвать отторжение формальных правил. Неформальные правила имеют особое значение при наличии двусмысленных трактовок и противоречий формальных правил.

Смещение институтов предполагает медленное изменение траектории развития правил под влиянием изменений внешней среды. Это возможно в случае, если группы интересов, лоббирующие гендерное равенство, не могут оказывать влияние на процесс принятия законодательных актов и стратегий социального развития. Например, смещение институтов может использоваться, когда изменения более широких правил (по сравнению с достаточно специфическими гендерными правилами) способствуют отказу от применения на практике ряда гендерно асимметричных норм: формальный запрет или отмена данных норм не обязательна, если на практике они не поддерживаются обществом.

Реконструкция – более вероятная стратегия для институциональных изменений системы гендерных норм в сфере правоохраны, так как представляет собой постепенный, эндогенный процесс, когда у сторонников идеи гендерного равенства есть достаточная власть для создания ряда новых правил (или использования существующих в ином русле), но при этом политической власти для замещения неэффективных существующих правил недостаточно. Данная стратегия чаще всего используется в рамках гендерной политики: основные ее меры – создание организаций защиты прав женщин и внедрение гендерной проблематики в стратегические проекты. Сторонники данной стратегии институциональных изменений называют ее трансформационной, противники – неэффективной, так как она не способна полностью искоренить асимметричность институтов.

Таким образом, различные варианты взаимодействия формальных и неформальных правил определяют успешность реализации институциональных изменений. Результаты разных сценариев изменений институтов могут носить непредсказуемый характер из-за исключения из анализа неформальных правил. Кроме того, субъекты – инициаторы институциональных изменений нередко не обладают одинаковой степенью политического влияния, а это, в свою очередь, сказывается на темпах, радикальности и масштабах изменений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Так как все цитируемые источники – на английском языке, Список литературы см. в References.

REFERENCES

- The Association of Police and Crime Commissioners Role of the PCC (2014) (<http://www.apccs.police.uk/role-of-the-pcc/>).
- Blakemore E. (2018) *The Brutal History of Japan's "Comfort Women"* (<https://www.history.com/news/comfort-women-japan-military-brothels-korea>).
- Boyd C., Epstein L., Martin D. (2010) Untangling the Causal Effects of Sex on Judging. *American Journal of Political Science*, no. 2, pp. 389–411.
- Chappell L. (2010) *Gender and Judging at the International Criminal Court* (https://www.researchgate.net/publication/231781127_Gender_and_Judging_at_the_International_Criminal_Court).
- The Coalition for the ICC The nomination and election of six new ICC judges (2017) (http://www.coalitionfortheicc.org/sites/default/files/cicc_documents/cicc_memo_2017_icc_judicial_elections.pdf).
- Connell R. (2002) *Gender*. Cambridge: Polity Press.
- Gains F., Lowndes V. (2016) *How is Gender implicated in institutional design and change? The role of Informal institutions: A case study of Police and Crime Commissioners in England and Wales* (<http://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soas/politics/research/uic/WorkingPaper6-GainsLowndes.pdf>).
- Green D. (2012) *Speech to Policy Exchange* (<https://www.gov.uk/government/speeches/damian-greens-speech-on-making-immigration-work-for-britain>).
- Hunter R. (2008) Can Feminist Judges Make a Difference? *International Journal of the Legal Profession*, no. 15, pp. 7–36.
- Kenney S. (2008) Thinking About Gender and Judging. *International Journal of the Legal Profession*, vol. 15, no. 1, pp. 87–110.
- Lister S., Rowe M. (2015) *Accountability of policing*. London: Taylor & Francis.
- Lowndes V., Roberts M. (2013) *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mertus J. (2004) Shouting from the Bottom of a Well. *International Feminist Journal of Politics*, no. 6, pp. 110–128.
- Ostrom E. (1999) Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. Sabatier P. (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview, pp. 35–71.
- Resolution ICC-ASP/3/Res.6 paragraph 20(c). (2004) (https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-06-ENG.pdf).
- Rome Statute of the International Criminal Court (2002) (https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aef7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf).
- Summerfield P. (1987) *Out of the Cage: Women's Experiences in Two World Wars*. London: Pandora.
- Tickle L. (2012) *Female police chiefs: what's holding them up?* (<https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2012/apr/03/female-police-chiefs-holding-up>).
- Westmarland L. (2012) *Gender and Policing: Sex Power and Culture*. London: Routeledge.