

**Совет по правам человека**

Тридцать пятая сессия

6–23 июня 2017 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации
в отношении женщин в законодательстве
и на практике****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике в соответствии с резолюциями 15/23, 26/5 и 32/4 Совета. В настоящем докладе Рабочая группа представляет анализ эффективной практики в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике, а также в деле расширения прав и возможностей женщин. Вопрос о том, как выявлять эффективную практику в ликвидации дискриминации в отношении женщин, является особенно острым на современном историческом этапе, когда во всех сферах отмечаются попытки реакционной ревизии достигнутого с таким трудом прогресса. Серьезную обеспокоенность группы вызывает продолжающийся рост проявлений разного рода фундаментализма и открытые сексистские, расистские, ксенофобные и популистские высказывания, в том числе представителей государств. Попытки вновь закрепить в законодательстве патриархальные представления о половых отношениях, поле и семье заставляют задаться вопросом о том, как сохранить достигнутый прогресс и обеспечить дальнейшее применение эффективной практики в столь сложных условиях. Продолжающиеся нападки на независимые женские движения, организации гражданского общества, независимых ученых, адвокатов, отстаивающих общественные интересы, и защитников прав человека женщин как со стороны государства, так и со стороны негосударственных субъектов подчеркивают важность выявления такой эффективной практики, которая позволяет закрепить достигнутый в области прав человека прогресс.



Доклад Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Мероприятия	3
А. Сессии.....	3
В. Посещения стран.....	3
С. Сообщения и пресс-релизы	3
D. Другие мероприятия	4
II. Тематический анализ: эффективная практика в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин и расширения прав и возможностей женщин	4
А. Введение	4
В. Концептуальные рамки	5
С. Отдельные тематические исследования	9
III. Выводы и рекомендации	23
А. Выводы	23
В. Рекомендации	25

I. Мероприятия

1. Настоящий доклад охватывает деятельность Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике со времени представления предыдущего доклада (A/HRC/32/44) до марта 2017 года.

A. Сессии

2. В течение отчетного периода Рабочая группа провела две сессии в Нью-Йорке и одну сессию в Женеве¹. Функции Председателя-докладчика и заместителя Председателя Рабочей группы выполняли, соответственно, Альда Фасио и Камала Чандракирана. На своей шестнадцатой сессии (18–22 июля 2016 года) Группа провела консультации по вопросам эффективной практики с различными заинтересованными сторонами, в том числе с государствами, организациями гражданского общества и соответствующими структурами Организации Объединенных Наций. Среди прочего, она также провела совещания с канцелярией Специального докладчика по вопросу о правах женщин Межамериканской комиссии по правам человека.

3. На своей семнадцатой сессии (10–14 октября 2016 года) Рабочая группа продолжила консультации по вопросам эффективной практики. Она провела совещания с членами Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Специальным докладчиком по вопросу о праве на образование, Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов, Специальным докладчиком в области культурных прав и Межпарламентским союзом. Она также провела консультации с различными заинтересованными сторонами по вопросам достижения целей в области устойчивого развития.

4. На своей восемнадцатой сессии (23–27 января 2017 года) Рабочая группа завершила свою работу над сборником примеров эффективной практики. Она провела обсуждение «за круглым столом» по вопросу о трудящихся женщинах-мигрантах, организованное Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), с участием членов Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также представителей государства и гражданского общества. Она провела совещания, посвященные показателям достижения целей в области устойчивого развития, с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций, включая структуру «ООН-женщины» и ЮНФПА.

B. Посещения стран

5. Эксперты посетили Венгрию с 17 по 27 мая 2016 года (A/HRC/35/29/Add.1) и Кувейт с 6 по 15 декабря 2016 года (A/HRC/35/29/Add.2). Они выражают благодарность правительствам этих стран за сотрудничество до и в ходе посещений. Группа благодарит также правительства Чада и Самоа за направленное ей приглашение совершить официальные поездки в 2017 году.

C. Сообщения и пресс-релизы

6. За отчетный период Рабочая группа в индивидуальном порядке или совместно с другими мандатариями направила правительствам сообщения. Эти сообщения касались широкого спектра вопросов, относящихся к ее мандату, в том числе дискриминационного законодательства и практики, утверждений о пре-

¹ В ходе предыдущего цикла были проведены две сессии в Женеве и одна в Нью-Йорке.

следовании женщин-правозащитников и нарушениях их прав, гендерного насилия и прав в области сексуального и репродуктивного здоровья (см. A/HRC/33/32, A/HRC/34/75 и A/HRC/35/44). Наряду с этим Рабочая группа в индивидуальном порядке или совместно с другими мандатариями и договорными органами опубликовала ряд заявлений для прессы.

D. Другие мероприятия

7. Один из членов Рабочей группы приняла участие в шестьдесят первой сессии Комиссии по положению женщин, состоявшейся 13–17 марта в Нью-Йорке. В частности, она участвовала в интерактивном диалоге высокого уровня по вопросу об ускорении осуществления обязательств, содержащихся в согласованных выводах по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек, в мероприятии по укреплению сотрудничества между международными и региональными правозащитными механизмами по вопросу о правах женщин и в нескольких консультациях. Она встретила с Генеральным секретарем совместно с группой экспертов по правам женщин.

8. Один из членов Рабочей группы приняла участие в Форуме по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека 2016 года, где 14 ноября она выступила на заседании дискуссионной группы по интеграции гендерной проблематики в повестку дня в области предпринимательства и прав человека.

9. В сентябре 2016 года Председатель принял участие в тринадцатом ежегодном форуме Ассоциации по обеспечению прав женщин в процессе развития по теме «Будущее феминизма: наращивание коллективной борьбы во имя прав и справедливости», который посетили более 2 000 активистов из всех регионов мира.

10. В мае 2016 года один из членов Рабочей группы принял участие в Символическом суде по вопросам материнской смертности и акушерского насилия, состоявшемся в Мексике и организованном совместно с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

II. Тематический анализ: эффективная практика в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин и расширения прав и возможностей женщин

A. Введение

11. Настоящий доклад посвящен эффективной практике в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике и расширения прав и возможностей женщин и подготовлен в соответствии с резолюцией Совета по правам человека 15/23, в которой Совет учредил мандат Рабочей группы, в том числе для сбора информации о передовой практике по вопросам, относящимся к ее мандату, и разработки сборника примеров передовой практики.

12. В ходе разработки концептуальной основы и методов работы (A/HRC/20/28) Рабочая группа решила использовать термин «эффективная» или «перспективная» практика вместо термина «передовая» практика, учитывая всю совокупность контекстуальных основ практики, находящихся в широком спектре неэффективных и эффективных ее видов.

13. Настоящий доклад опирается на деятельность Рабочей группы в первые шесть лет своей работы, одной из основных тем которой было исследование эффективной практики. Он является результатом долгосрочного процесса обмена информацией и консультаций, проведенных с государствами, учреждени-

ями Организации Объединенных Наций и представителями гражданского общества. В ходе его подготовки использовалась информация из 4 тематических докладов и 12 страновых визитов, а также данные, собранные с помощью исследований и консультаций, проведенных специально для целей настоящего доклада.

14. Рабочая группа хотела бы выразить признательность за информацию, представленную различными заинтересованными сторонами в ответ на ее вопросник². В целях обеспечения разнообразия представленных материалов Группа также воспользовалась поддержкой исследователей, расположенных во всех регионах мира и координируемых Институтом по вопросам образования в области прав человека женщин. При наличии соответствующих ресурсов она также проводила консультации с государствами, организациями гражданского общества и органами Организации Объединенных Наций. Огромный объем полученной информации выходит далеко за рамки настоящего доклада и представлен на веб-сайте Группы³.

В. Концептуальные рамки

15. Рабочая группа выражает признательность за ту значительную работу, которая была проделана другими правозащитными механизмами и учреждениями Организации Объединенных Наций в целях сбора примеров эффективной практики в контексте их работы. Она отмечает, что какого-либо единообразного понимания путей выявления и изучения эффективной практики, особенно в контексте ликвидации дискриминации в отношении женщин, не существует. Опираясь на уже проделанную в этой области работу, группа стремится сформулировать накопленный ею опыт и знания для дальнейшего развития дискуссии о методологическом понимании «эффективной практики» и/или «перспективной практики» в контексте ликвидации дискриминации в отношении женщин, выявить и распространить примеры эффективной практики, которые являются вдохновляющими в деле осуществления прав женщин в различных контекстах, и начать непрерывный диалог и взаимодействие с целью наращивания коллективных знаний в этой области.

16. Цель этого сборника, разработка которого выходит далеко за рамки простого перечисления удачных законодательных актов и поправок, заключается в изучении примеров эффективной практики, способствующих ликвидации дискриминации в отношении женщин и реализации прав как де-юре, так и де-факто.

17. Законодательство представляет собой важный механизм осуществления прав человека женщин. Законодательство формируется под влиянием общественных норм и одновременно само формирует их. Законы определяют ценности и практические принципы, которые выступают мерилем приемлемости тех или иных поступков и форм поведения, либо относят их к категории уголовно наказуемых и осуждаемых, и могут как благотворно, так и пагубно сказываться на правах человека женщин.

18. Рабочая группа считает, что законы могут иногда сами по себе быть примерами эффективной практики, но чаще всего они выступают в качестве одного из элементов формирования такой практики. Конституционные поправки, законы и правовые реформы, судебные решения и весь спектр методов законодательства и кодификации, применяемых в различных странах, являются важным элементом мозаики «эффективной практики» и могут оказывать непосредственное воздействие на равенство в реальной жизни. Закон может быть «перспективным» или «эффективным» в контексте его разработки или формулировки, судебное решение также может быть «эффективным», но для того, чтобы

² См. www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/CompendiumGoodPractices.aspx.

³ Там же.

говорить об эффективной практике, необходимо изучение более широкого контекста, а не только анализ правового документа. Группа считает, что обычно эффективное законодательство транслируется в эффективную практику за счет таких дополнительных факторов, как процесс его разработки, публикации, введения в действие и осуществления. При этом нельзя недооценивать значение самого закона, но следует подчеркнуть, что изучение эффективной практики не может полностью основываться только на правовых документах, необходим контекстный анализ, в том числе анализ тех последствий, которые наступают в реальной жизни.

19. Изучение эффективной практики в глобальном контексте требует расширительного подхода к анализу законодательства и методов его осуществления, для того чтобы охватить разнообразную практику, отражающую различные политические и правовые системы, и способствовать выявлению нестандартных методов поощрения реализации прав. Поэтому настоящий доклад охватывает не только все конституционные, законодательные и иные правила и нормы, которые считаются частью нормативно-правовой базы различных правовых систем, но и надзорное судопроизводство, законодательные реформы, судебную практику и прецедентное право, меры политики, а также институциональные реформы, информацию в рамках мониторинга соблюдения прав человека, религиозные и герменевтические проекты, соглашения о партнерстве между государственными и негосударственными субъектами, местные, национальные и региональные правовые системы.

20. В последние десятилетия был достигнут значительный прогресс в развитии правовых и политических рамок осуществления прав женщин. Тем не менее, хотя многие страны начали процесс отмены дискриминационных законов, такие законы все еще существуют во многих частях мира. В отдельных областях права прав человека женщин, в которых некоторые права, например сексуальные и репродуктивные права и равные права в семье, до сих пор оспариваются, по-прежнему применяются крайне дискриминационные законодательные нормы и практика. Кроме того, существуют дискриминационные законы, действующие в тех случаях, когда законодательство используется для наказания женщин с целью сохранения патриархальных ценностей или уголовного преследования женщин, борющихся за свои права. Независимо от контекста сохраняются проблемы, связанные с внедрением межсекторального подхода к обеспечению полного равенства женщин и мужчин. Даже в тех областях, где наблюдается прогресс в развитии нормативно-правовой базы, и в тех странах, где имеются хорошо проработанные и эффективные законы и меры политики по обеспечению гендерного равенства, проблема заключается в способности осуществления прогрессивного законодательства на практике. На многих уровнях сохраняются многочисленные барьеры, причем одним из них является управляемая мужчинами дискриминационная среда, в условиях которой законы осуществляются на практике. Эффективный закон требует полного оздоровления среды, в которой он может быть реализован и иметь действенные результаты. Независимо от того, насколько эффективно сформулирован закон, он проходит через призму и ограничения тех лиц и учреждений (как государственных, так и частных), которые несут ответственность за его реализацию на практике, причем ситуация усугубляется еще и наличием такого общественного климата, который ставит женщин в неравноправное положение за счет сохранения традиционной дискриминации, патриархального взгляда на гендерные вопросы и укоренившихся стереотипов и предрассудков. Эти факторы должны быть тщательно изучены при определении того, какие законы транслируются в эффективную практику.

21. Вопрос о том, как выявлять эффективную практику в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин, является особенно острым на данном историческом этапе, когда во всех сферах отмечаются попытки реакционной ревизии достигнутого с таким трудом прогресса. Серьезную обеспокоенность Рабочей группы вызывает продолжающийся рост проявлений разного рода фундаментализма и открытые сексистские, расистские, ксенофобные и популист-

ские высказывания, в том числе от представителей государства. Попытки вновь закрепить в законодательстве патриархальные представления о половых отношениях, поле и семье заставляют задаться вопросом о том, как сохранить достигнутый прогресс и обеспечить дальнейшее применение эффективной практики в столь сложных условиях. Продолжающиеся нападки на независимые женские движения, организации гражданского общества, независимых ученых, адвокатов, отстаивающих общественные интересы, и защитников прав человека женщин как со стороны государства, так и со стороны негосударственных субъектов подчеркивают важность не только защиты и поддержки играющих важнейшую роль защитников прав человека женщин, но и выявления такой эффективной практики, которая позволяет закрепить достигнутый прогресс в области прав человека.

22. Выбор «эффективной практики» представляет собой сложный процесс. Цель изучения эффективной практики и обмена ею заключается в том, чтобы содействовать наращиванию коллективных знаний и общественного признания мер и шагов, которые должны сделать государства для выполнения своих обязательств согласно международному праву прав человека. Обязанность государства соблюдать, защищать и осуществлять права человека женщин – это требование международных норм в области прав человека. Эффективная практика отражает пути и средства наиболее эффективного осуществления прав человека в различных контекстах. В тех случаях, когда эффективная практика рассматривается в отрыве от всего разнообразия действий и субъектов, участвующих в процессах социальных преобразований, она может утратить свою методическую функцию и не добавить ничего к коллективным знаниям в отношении тех методов, которые необходимы для воплощения принципов прав человека в реальность.

23. Рабочая группа подчеркивает, что права человека являются универсальными, признавая, что эффективная практика должна отражать различные конкретные обстоятельства, в которых действуют разнообразные заинтересованные стороны. Таким образом, рамки анализа должны быть гибкими и нестандартными, чтобы отразить всю сложность любой практики, включая связанные с ее реализацией достижения и слабые стороны. Такое внимание к контексту предполагает также активное изучение современных проблем, возникающих в процессе осуществления прав человека на глобальном, региональном, национальном и местном уровне. Такое контекстное рассмотрение проблем и поиск примеров эффективной практики ни в коей мере не умаляют содержащееся в Венской декларации утверждение о том, что права женщин являются правами человека и что «все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны».

24. Рабочая группа пришла к выводу, что многие примеры, приведенные в качестве передовой практики в законодательстве, не описывают процесс, посредством которого такая практика была внедрена, или те многочисленные факторы и различные субъекты, которые способствовали претворению этой практики в жизнь. В настоящем докладе Группа уделяет особое внимание процессу разработки способов и средств реализации права женщин на равенство. Для того чтобы понять, что с точки зрения комплексного подхода необходимо дляощрения гендерного равенства, требуются в равной степени как количественные, так и качественные данные, а с учетом долгосрочного характера процесса социальных преобразований важное значение имеет также исторический анализ.

25. Принимая во внимание эти трудности, Рабочая группа предлагает методологию выявления эффективной практики посредством изучения частичных и существенных побед в деле реализации прав человека женщин, с тем чтобы раскрыть весь спектр субъектов, инициатив и ключевых этапов, необходимых для полного осуществления обязательств государств в рамках международного права прав человека. Вместо того чтобы делать обобщения в отношении показателей эффективной практики, исследовательская деятельность Группы была

сфокусирована на том, чтобы изучить и задокументировать примеры перспективной и эффективной практики во всех регионах мира путем применения концепции действующего права.

26. Подход, основанный на концепции «действующего права», предполагает рассмотрение законов за рамками текста того или иного законодательного акта или судебного решения, включение в сферу анализа динамичных процессов, с помощью которых этот закон вступает в силу, эффективно применяется и приносит реальные и долгосрочные результаты в деле обеспечения реализации прав человека женщин на практике. Таким образом, концепция действующего права предполагает изучение законодательства в контексте динамичных и долгосрочных тенденций, характерных для местных социальных, политических, исторических и правовых реалий и в контексте действий разнообразных субъектов, имеющих права и обязанности. Исходя из этого, подход на основе концепции действующего права по своей сути обусловлен определенными обстоятельствами и временным периодом. Эта методология требует изучения комплекса различных способов и средств, которые государства используют для достижения успешных результатов в плане выполнения своих обязательств в отношении прав человека женщин, а также тщательного изучения соответствующих процессов и субъектов, в том числе тех, которые способствуют преодолению препятствий на пути реального прогресса или, наоборот, усугубляют их. Этот исследовательский процесс не ориентирован на выявление или ранжирование примеров «эффективной практики», а скорее направлен на изучение способов и средств, с помощью которых государства могут содействовать достижению реального равенства, с учетом того, что прогресс не всегда носит линейный характер и что добиться реальных изменений можно только с помощью применения многочисленных стратегий; принятия эффективных мер после «работы над ошибками»; действий, отвечающих конкретному контексту; и наличия достаточного времени и ресурсов.

Международные правозащитные рамки и эффективная практика

27. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая была ратифицирована почти повсеместно и рассматривается многими юристами как часть обычного международного права, устанавливает, что государства обязаны соблюдать, защищать и осуществлять право женщин на недискриминацию и на возможность пользоваться равенством во всех областях. Эти права закреплены также в других международных и региональных конвенциях по правам человека. Положения Конвенции охватывают понятие дискриминации де-юре и выходят за его рамки, требуя как минимум фактического равенства женщин или полного осуществления женщинами своих прав де-факто. Национальная нормативно-правовая база должна разрабатываться, утверждаться и осуществляться в рамках целостного подхода, основанного на правах человека, который касается всей полноты обязательства государства, в том числе: а) соблюдения прав посредством отмены и упразднения законов или любых иных действий государства, которые представляют собой прямую или косвенную дискриминацию в отношении женщин; б) защиты прав посредством принятия надлежащих мер для того, чтобы ни государственные, ни негосударственные субъекты не нарушали права женщин, и обеспечения возмещения за нарушения; в) осуществления прав посредством включения в законы и соответствующие политические программы всеобъемлющих мер, гарантирующих их реальное осуществление и воздействие на расширение прав и возможностей женщин. Сфера обязательств государства в соответствии с Конвенцией требует принятия как в законодательстве, так и в области его применения активных мер для борьбы с патриархальными традициями и стереотипами, формирующими условия, в которых дискриминация в отношении женщин допускается и считается нормальной. Конвенция призывает взять на вооружение комплексные стратегии поощрения социальных преобразований, а не только отдельные меры по улучшению доступа женщин к существующим системам. В качестве важного шага на пути формирования эффективной практики государства обязаны со-

здать прочную правовую инфраструктуру для обеспечения равенства женщин и мужчин как де-юре, так и де-факто.

С. Отдельные тематические исследования

28. Тематические исследования дают как практическое, так и концептуальное понимание сути эффективной практики и могут служить в качестве «дорожных карт». Некоторые из этих примеров представляют собой перспективные виды практики, реализация которых не была полностью завершена или была сорвана, но которые, тем не менее, носят иллюстративный характер и имеют важное значение для понимания того, что именно необходимо для формирования и закрепления эффективной практики в деле ликвидации дискриминации. Хотя конкретные обстоятельства могут быть разными, ключевые принципы, обуславливающие благоприятную среду для соблюдения прав человека женщин, могут тиражироваться даже в тех случаях, когда саму практику нельзя непосредственно воспроизвести.

29. Эти примеры структурированы по темам предыдущих докладов Рабочей группы, причем в пятом разделе освещается одна из актуальных тем, возникших в процессе исследования: роль независимых женских организаций. Учитывая ограничения по количеству слов, каждый пример представлен в форме краткого резюме; более подробная информация содержится в приложении в настоящему докладу, который размещен на веб-сайте группы.

1. Политическая и общественная жизнь

30. Право принимать участие во всех областях политической и общественной жизни является важнейшим условием осуществления многих других прав. Несмотря на прогресс, достигнутый во многих государствах, представленность женщин на выборных должностях, особенно на высоком уровне, в судебной системе, на государственной службе или в таких образованиях, как профсоюзы, национальные правозащитные учреждения или международные учреждения, включая Организацию Объединенных Наций, не достигает уровня эффективной практики равной представленности.

31. Эффективная практика требует: а) ликвидации различных барьеров, включая культурные, экономические, институциональные или религиозные барьеры, которые не позволяют женщинам иметь равные возможности доступа к руководящим должностям на всех уровнях; б) искоренения ущемляющих права стереотипов, женоненавистничества и насилия в отношении женщин в общественной и частной жизни; с) равной представленности женщин в директивных форумах; d) всестороннего учета гендерных аспектов при разработке политики, в том числе при распределении финансовых ресурсов.

Квоты и вспомогательные меры

32. Следующий пример относится к Азиатскому региону. Несмотря на твердые конституционные гарантии «равных возможностей» и отсутствия дискриминации по множественным признакам, дискриминация в отношении женщин по-прежнему широко распространена. Это ведет к исключению женщин из политической и общественной жизни, особенно в сельских районах и среди этнических меньшинств и маргинализированных групп женщин. В 1993 году в целях устранения структурных препятствий для участия женщин в политической и общественной жизни была принята поправка к Конституции, устанавливающая квоту размером в одну треть для женщин, в том числе для представителей исторически обездоленных групп, в составе сельских и районных советов по всей стране. Вследствие этого на выборах 1994 года в местные органы управления был избран почти 1 млн. представительниц женского пола.

33. Поскольку данный закон был принят в ускоренном порядке и не сопровождался вспомогательными мерами, возникло множество проблем. Среди них

использование женщин в качестве подставных кандидатов для политиков-мужчин; патриархальные и этнические разногласия, которые привели к активной социальной изоляции избранных представителей-женщин; нехватка соответствующей поддержки и квалификации для преодоления широко распространенной неграмотности среди сельских женщин; отсутствие демократических навыков, обусловленное традиционным исключением из общественной жизни; отсутствие у женщин восприятия самих себя как лидеров; и негативная реакция в форме преследований, социальной изоляции и гендерного насилия. Обнаружилось также, что многие избранные представители-женщины были не склонны оспаривать результаты выборов более одного раза.

34. В этой связи организации гражданского общества, правительственные и международные учреждения выдвинули инициативы в поддержку участия женщин. Среди избирателей были проведены предвыборные агитационные кампании, для того чтобы квота в одну треть представительства не воспринималась как максимальное число мест, предоставляемых женщинам. В последующие годы был реализован также ряд программ, включая проведенные под руководством организаций гражданского общества долгосрочные программы по укреплению потенциала среди представителей женского пола, в рамках которых они получили подготовку, направленную на укрепление навыков руководства и пропагандистской работы и обучение в области важных для населения гендерных вопросов.

35. Женщины также были мобилизованы путем создания платформы для регулярного взаимодействия избранных представителей-женщин на уровне деревень, предназначенной для оказания им поддержки в подготовке к вынесению политических рекомендаций на основных заседаниях сельских советов. С учетом их успеха, эти платформы для взаимодействия получили начиная с 2012 года законодательное оформление, и всем местным органам власти было предписано проводить такие встречи перед всеобщими сельскими собраниями. Кроме того, эта правовая база была дополнительно укреплена за счет принятия на государственном уровне законодательных положений, закрепляющих или увеличивающих квоту представительства с одной третьей до 50%, в том числе на руководящих должностях. Проект конституционной поправки 2009 года был направлен на то, чтобы повысить требования к паритету всех выборных должностей на общенациональном уровне, однако этот законопроект не был принят.

36. Подавляющее большинство исследований свидетельствуют о том, что присутствие женщин в сельских органах власти оказало положительное воздействие на решение ключевых гендерных проблем, включая улучшение медицинского обслуживания, водоснабжения и санитарии и механизмы микрокредитования женщин. Женщины-представители занимались также вопросами, касающимися дискриминации и насилия в отношении женщин. Последующие исследования продемонстрировали существенное воздействие на изменение установок и искоренение гендерных стереотипов, что проявилось в переменах в организации труда в семье, изменении самовосприятия женщин и росте общественной поддержки образования и устремлений девочек. Такая тенденция была более выраженной в тех деревнях, где женщины были избраны председателями повторно.

37. Введение квот привело к прочной и непоколебимой юридической прерогативе при включении женщин в политические органы местного уровня. Однако правовой базы было самой по себе недостаточно для обеспечения реального участия женщин в политической жизни до тех пор, пока не были введены дополнительные меры, предусматривающие комплексное участие организаций гражданского общества, которые занялись преодолением патриархального уклада и исторического бесправия и дискриминации женщин.

38. Хотя эта эффективная практика позволила обеспечить участие свыше 10 млн. женщин на селе в политической жизни на местном уровне, она не привела к расширению политического участия женщин в высших уровнях управления. Правительству пока не удалось добиться принятия законов о квотах и па-

ритетной представленности женщин в высших уровнях управления, в связи с чем возникает вопрос относительно того, до какой степени возможно дальнейшее расширение участия женщин в политической жизни и их доступа к власти, и будут ли эти успехи долгосрочными.

Основные уроки

39. Принятие законов о паритете или квотах для женщин является эффективной практикой в борьбе с многочисленными барьерами на пути участия женщин в политической жизни и обеспечении немедленного представительства женщин в политических органах.

40. Наряду с квотами необходимо внедрять программы по преодолению исторически сложившейся дискриминации и поощрению успехов и влияния женщин в политике, включая меры по укреплению потенциала совместно с независимыми женскими организациями, а также с региональными и международными партнерами.

2. Экономическая и социальная жизнь

41. Право женщин на равенство в экономической и социальной жизни, закрепленное в многочисленных договорах по правам человека, является основополагающим, непосредственным и юридически защищенным. Государства обязаны действовать с должным старанием в целях недопущения дискриминации этих прав любыми субъектами и обеспечения их выполнения. Тем не менее женщины по-прежнему сталкиваются с дискриминацией во всех областях экономической и социальной жизни. Имеются многочисленные доказательства такого явления, как феминизация нищеты, особенно в условиях кризиса и жесткой бюджетной экономии. Гендерные стереотипы способствуют сохранению экономической и социальной маргинализации женщин и их вытеснению с рынка труда и возлагают на них несоразмерно тяжелое бремя неоплачиваемой, низкооплачиваемой или неформальной работы. Множественная дискриминация по признакам этнической принадлежности, возраста, инвалидности, половой принадлежности или ориентации, а также по другим признакам приводит к непропорциональной маргинализации отдельных групп женщин.

42. Эффективная практика в деле поощрения равенства полов и расширения прав и возможностей женщин в экономической и социальной жизни предполагает принятие мер, способствующих обеспечению равенства возможностей, учету гендерных потребностей и равноправному пользованию льготами. В соответствии с международными стандартами равные возможности, равная оплата за равный труд, оплачиваемый отпуск по беременности и родам и отпуск по уходу за ребенком как для мужчин, так и для женщин должны быть законодательно закреплены как в формальном, так и в неформальном секторе рынка труда. Женщины должны быть в полной мере вовлечены в процесс разработки экономической политики как на государственном уровне, так и в финансовых учреждениях, которые определяют экономическую политику на практике.

Женщины и экономический кризис

43. Следующий пример относится к одной из западных стран, демонстрирующей твердую приверженность гендерному равенству, в значительной степени из-за того, что исторически женские организации в этой стране способствовали широкому признанию феминизма в обществе и сформировали прогрессивную государственную политику. Тем не менее проблемы неравенства включают сохранение гендерного разрыва в уровне заработной платы; высокий уровень гендерной сегрегации на рынке труда, в том числе низкий уровень представленности женщин на руководящих постах в частном секторе; и распространенное гендерное насилие.

44. Тем не менее осведомленность о проблемах женщин в этой стране является исключительно высокой, что создает благоприятные условия для мобили-

зации усилий, направленных на анализ социальных, политических и экономических проблем с феминистической точки зрения. Это нашло свое отражение в 2008 году, когда полный крах банковской системы страны привел к масштабному финансовому кризису. Повсеместные протесты ускорили смену правительства и привели к избранию «феминистского» кабинета, возглавляемого женщиной, которая назначила женщин на большинство министерских должностей, включая глав министерств экономики и финансов. Новый аппарат правительства поручил провести анализ банковского кризиса, опираясь на известное критическое мнение феминистического движения, считающего основными причинами кризиса свойственную мужчинам модель поведения в финансовой сфере, которая в свою очередь связана с безудержным риском и неолиберальной доктриной. Этот анализ подтвердил критический взгляд на данную проблему и высветил последствия роста узурпации политической власти состоящими преимущественно из мужчин группами элит частного сектора, чьи действия ускорили наступление кризиса.

45. Таким образом, относительно нетрадиционный подход к преодолению экономического кризиса был основан на гендерном анализе, в рамках которого особое внимание уделялось сохранению достижений в области равенства в ходе процесса экономического восстановления. Он объединил в себе временные политические меры и решения исполнительных органов, направленные на предотвращение непропорционального воздействия на женщин и уязвимые слои населения и механизмы и меры непрерывного мониторинга и сбора данных для отслеживания результатов. Одновременно правительство в приоритетном порядке принимало долгосрочные правовые и политические меры по укреплению гендерного равенства.

46. В период с 2009 по 2013 год правительство приняло временные меры по противодействию негативному воздействию кризиса на женщин и мужчин. В условиях острой ситуации с выплатой внешнего долга, накопленного национальными банками, правительство урезало финансирование инфраструктурных проектов в сфере здравоохранения и начального образования, а также семейных пособий, таких как оплата отпуска по уходу за ребенком. Однако высвободившиеся средства были использованы для решения стратегических задач и обеспечения номинального роста базовых пособий по безработице, пенсий по инвалидности и пособий по социальной защите для лиц, в наибольшей степени пострадавших от урезания бюджетных ресурсов. Основными бенефициарами стали пожилые женщины и женщины-инвалиды, причем на долю женщин пришлось почти две трети от числа заявителей на получение пособий по безработице. Кроме того, меры по решению проблемы задолженности домохозяйств с помощью гарантий сохранения располагаемого дохода среди домашних хозяйств с низким доходом и с одним родителем помогли женщинам, поскольку именно они вероятнее всего были больше представлены в обеих этих категориях.

47. Одновременно правительство уделяло внимание долгосрочным мерам по поощрению гендерного равенства, включая внедрение методов составления бюджета с учетом гендерных факторов, назначение экспертов по вопросам гендерного равенства в различных министерствах, введение квот в советах корпораций и разработку планов действий по обеспечению гендерного равенства и предупреждению насилия. Правительство также создало механизмы мониторинга, такие как наблюдательная группа по вопросам гендерного равенства и наблюдательная группа по вопросам социального обеспечения. Наблюдательная группа по вопросам социального обеспечения, которая первоначально действовала в период с 2009 по 2013 год в рамках Министерства социального обеспечения и руководящего комитета экспертов, представлявших правительство, профессиональные группы, научные круги, финансовый сектор, профсоюзы учителей, организации гражданского общества и заинтересованные стороны, отвечала за анализ самых насущных нерешенных социальных вопросов и предлагала меры, учитывающие гендерные аспекты. Эта модель была признана новаторской и эффективной.

48. Несмотря на то, что оценка результативности таких мер не была однозначной и сохранялись вопросы относительно того, оказывал ли гендерный анализ и подход к преодолению кризиса глубокое воздействие на восстановление экономики, можно сказать, что ответные меры правительства, опирающиеся на учет гендерных факторов, предотвратили ухудшение благосостояния и ситуации в области прав женщин, которое в прошлом было обычно сопряжено с мерами жесткой бюджетной экономии. Кроме того, мониторинг и сбор данных улучшили понимание гендерных и межсекторальных аспектов кризисов и повысили эффективность ответных мер. Меры политики по преодолению кризиса характеризовались не только бескомпромиссной приверженностью гендерному равенству, но и признанием его центрального значения для здорового, энергичного и прочного общества.

Основные уроки

49. Принятие мер с учетом гендерных факторов и защита систем социального обеспечения в ходе экономических кризисов позволяют не допустить размывания достижений в области прав человека женщин и в то же время способствуют оздоровлению экономики.

50. Меры, направленные на информирование общества о проблемах в области прав человека женщин и о женской аналитической трактовке событий, и их включение в исследовательскую и политическую деятельность правительства создают благоприятную среду для последовательного правового и политического развития и осуществления в противовес мужской финансовой культуре неограниченного риска и неолиберальной доктрине.

3. Культурная и семейная жизнь

51. Культурные права имеют ключевое значение для реализации прав человека женщин. Культура не является однородной и неизменной, но часто представляется таковой и следовательно воспринимается как непреодолимое препятствие на пути к равноправию женщин. Государства обязаны признавать существование патриархальной культуры, основанной на гендерных стереотипах и глубоко укоренившейся в рамках правовых, политических, религиозных, социальных и культурных институтов, и активно бороться с ней. Хотя это обязательство относится ко всем аспектам жизни, патриархальные гендерные стереотипы зачастую твердо укореняются в законах и социальных нормах, определяющих жизнь семьи, и зачастую поддерживаются религиозными лидерами.

52. Эффективная практика в культурной и семейной жизни предполагает обеспечение права женщин на равную степень независимости и самоопределения, а также правовое и социальное признание женщин в качестве проводников культурных перемен. Следует активно противостоять правовым и культурным нормам, подчиняющим женщин контролю мужчин, и искоренять их. Государства должны стремиться к отмене всех дискриминационных положений в законодательстве, особенно тех из них, которые регулируют браки и разводы, воспитание детей, наследование, свободу передвижения, а также доступ к капиталу, кредитам и приносящей доход деятельности. В дополнение к ликвидации прямой дискриминации эффективная практика в этой области требует также, чтобы государства принимали активные меры по поддержке реального равенства посредством законодательства и долгосрочных информационно-просветительских инициатив, направленных на искоренение патриархальных стереотипов и подходов.

Противостояние дискриминации: образование с учетом гендерных факторов в целях достижения культурных перемен

53. Следующий пример относится к государству Восточной Европы, которое провело длительный процесс законодательных и институциональных реформ с момента обретения независимости в 1991 году. В преимущественно патриархальных условиях попытка внедрения и поддержки правовых и политических

рамок, направленных на обеспечение гендерного равенства, столкнулись с существенным противодействием. После обзора, проведенного в 2009 году Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, правительство утвердило концептуальный документ по вопросам гендерной политики и стратегический план действий на период 2011–2015 годов, включая положения по гендерной переподготовке преподавателей и изменению учебной программы.

54. В 2013 году парламент принял закон о равноправии женщин и мужчин и создании равных возможностей для них. В законе подтверждались конституционные гарантии равенства мужчин и женщин, давалось определение гендерной дискриминации и содержались положения, запрещающие прямую и косвенную дискриминацию. Однако этот закон вызвал большие социальные противоречия и недовольство ввиду того, что он якобы представлял собой подрыв «семейных ценностей». Женские организации гражданского общества стали объектом притеснений и протестов, а демонстранты называли этот закон «национальной изменой».

55. Правительство не добилось существенного прогресса в осуществлении стратегического плана действий по вопросам гендерной политики, отчасти из-за общественного недовольства и нехватки ресурсов. Одна организация гражданского общества в составе движения за права женщин изыскала средства для осуществления трехлетнего проекта в области образования с учетом гендерных аспектов для изменения социальной и культурной среды, характеризующейся активным противодействием концепции гендерного равенства.

56. Эта организация гражданского общества попыталась преодолеть непростые условия путем создания стратегических партнерств с экспертами и правительством. Вместе с экспертами в области образования было разработано теоретическое и практическое учебное руководство под названием «Женщины и мужчины: разные, но равные», которое впоследствии было одобрено Министерством образования и науки. В нем высказывалась поддержка включения гендерной проблематики в обязательные учебные предметы, такие как социология, и рассматривались такие вопросы, как гендерные и репродуктивные права и предотвращение насилия.

57. В целях институционализации гендерной подготовки учителей активисты организаций гражданского общества проводили встречи с правительственными министерствами, другими подобными организациями, преподавателями и экспертами для разработки учебного модуля по вопросам гендерного равенства и гендерного насилия в сотрудничестве с Национальным институтом образования – органом, отвечающим за профессиональную подготовку учителей. Несмотря на сопротивление некоторых директоров школ, тысячи учителей социологии прошли такую подготовку, и Институт заявил о намерении провести институционализацию этой практики.

58. Согласно оценкам, несмотря на короткий срок этого проекта, его направленность на вопросы образования представляет собой перспективную практику по целому ряду причин. Во-первых, то, что было начато в качестве инициативы организации гражданского общества, получило институциональную поддержку Национального института образования и Министерства образования и науки, которые способствовали распространению образовательного пособия в школах, разработке модуля подготовки учителей и проведению семинаров по профессиональной подготовке. Кроме того, этот проект создал политическое пространство для маневра, в рамках которого организации гражданского общества и государственные органы власти могли действовать, несмотря на сложные условия, что позволило сделать значимые шаги в направлении достижения целей стратегического плана действий.

59. Хотя сами по себе эти меры не приведут к достижению реального равенства, реформа в системе образования может принести свои плоды в плане создания благоприятных условий для общественной дискуссии и привлечения внимания к вопросам гендерного равенства. Предварительная оценка результа-

тов программ учебной подготовки в двух регионах страны продемонстрировала изменение отношения к проблемам гендерного равенства и насилия в отношении женщин, однако эта учебная программа и программа профессиональной подготовки пока не были единообразно внедрены по всей стране, вследствие чего системное воздействие ограничено.

60. Оценка проекта свидетельствует о необходимости дальнейшего упора на вопросах планирования, а также на поддающихся измерению целях и результатах подготовки. Еще одна проблема – это выделение необходимых ресурсов. В настоящее время подготовка учителей была организационно оформлена в качестве одночасового модуля, несмотря на призыв организовать более полную программу подготовки. Для достижения изменений в установках и моделях поведения необходимо выделить больше времени на эту программу.

61. Инициатива в области образования с учетом гендерных аспектов является перспективной практикой в сложных условиях, которая, однако, не является единственной мерой. Данный пример свидетельствует о том, что гендерное равенство не может быть полностью достигнуто с помощью секторальных подходов и требует вместо этого создания благоприятной среды, стимулируемой всеобъемлющими долгосрочными мерами с упором на взаимосвязь прав женщин, с тем чтобы добиться как правовых, так и социальных изменений.

Основные уроки

62. Партнерство независимых женских организаций и независимых экспертов, обладающих опытом работы в области прав женщин, с государственными властями – это один из ключевых элементов успешного осуществления политики.

63. Государственное образование и профессиональная подготовка учителей являются важнейшими отправными точками для преодоления системной дискриминации и содействия культуре прав человека, наряду с дополнительными мерами, направленными на системные преобразования.

4. Здоровье и безопасность

64. Здоровье определяется Всемирной организацией здравоохранения как «состояние полного физического, психического и социального благополучия». Права женщин на равенство и на наивысший достижимый уровень здоровья, в том числе права в области репродуктивного и сексуального здоровья, и связанное с этим право на жизнь, свободную от насилия, закреплены в международных и региональных договорах по правам человека и подтверждены в международных консенсусных соглашениях, однако по-прежнему относятся к числу прав женщин, которые чаще всего оспариваются и нарушаются. Гендерное насилие и инструментализация и политизация женского тела и повестки дня в области охраны здоровья женщин продолжают подрывать осуществление прав человека женщин во всем мире. Эти нарушения, распространяющиеся на почве патриархальной идеологии и стереотипов, которые низводят женщину до инструмента воспроизводства или сексуального объекта, подрывают независимость женщин и их право на самоопределение и негативно сказываются на осуществлении их прав человека.

65. Эффективная практика в этой области требует дифференцированного подхода в целях удовлетворения конкретных потребностей женщин, которые обусловлены как биологическими функциями, так и социальными установками по гендерным вопросам. Борьба с инструментализацией женского тела, особенно в контексте сексуального и репродуктивного здоровья, и продолжающейся нормализацией насилия в отношении женщин должна вестись посредством основанных на правозащитном подходе мер, которые отводят праву женщин на человеческое достоинство, независимость и самоопределение центральное место в рамках правовых и политических программ.

Использование права в интересах социальных преобразований

66. Следующий пример из африканского региона иллюстрирует многочисленные факторы, необходимые для разработки и поддержания эффективной практики борьбы с насилием в отношении девочек, а также сопутствующее воздействие на такие права, как право на здоровье, безопасность и доступ к правосудию. Предыстория этого примера начинается с процесса конституционной реформы, характеризовавшегося высоким уровнем участия общественности и завершившегося в 2010 году принятием эффективной новой конституции, которая содержит четкие положения о равенстве, включает нормы положений международных и региональных договоров в области прав человека и создает более благоприятные условия для судебных исков в общественных интересах.

67. В 2011 году социальный работник, основавший местный приют для девочек – жертв сексуального насилия, и адвокат по международному праву в области прав человека создали коалицию с местными, региональными и международными организациями гражданского общества, феминистскими адвокатами и национальной комиссией по правам человека, чтобы подать судебный иск и привлечь к ответственности сотрудников полиции за их бездействие в условиях разгула сексуального насилия в отношении девочек. Дело *О 160 девочках* было передано в Верховный суд в 2012 году. При поддержке приюта среди более чем 160 жертв детского изнасилования, которым было отказано в доступе к правосудию, были отобраны 11 истцов. Остальные жертвы были представлены двенадцатым истцом, которым выступил сам приют. Это было первое дело, переданное в Верховный суд на основании положений о равенстве, закрепленных в Конституции 2010 года. Решение по этому делу помогло установить, что полиция не выполнила национальные и международные нормы, требующие проведения оперативного, эффективного, надлежащего и профессионального расследования жалоб, и тем самым воспрепятствовала доступу к правосудию. Это судебное решение установило важный прецедент благодаря ссылке на соответствующие международные договоры по правам человека и прогрессивному толкованию конституционных прав и обязательства государства. Исторический вклад этого решения заключался в закреплении прав ребенка и определении сферы охвата обязательства государства по защите детей от насилия и обязанности проводить расследования и применять существующие законодательные положения об изнасиловании.

68. В своем решении суд признал, что конституционные права девочек были нарушены и что полиция как представитель государства не действовала с должным старанием. Силам полиции было предписано выполнить статью 244 Конституции, провести профессиональную подготовку сотрудников для достижения ими наиболее высокой возможной квалификации и добросовестности, а также соблюдать права человека и основные свободы и уважать человеческое достоинство. Сотрудникам полиции было предписано возбудить дела в отношении лиц, подозреваемых по искам 11 заявителей, и обеспечить эффективное расследование всех заявлений об изнасиловании детей. На начало 2016 года в 80% из таких случаев были вынесены обвинительные приговоры, а другие подобные дела находятся на рассмотрении в судах и в отношении них началось проведение дополнительного расследования. Ссылки на это судебное решение делались в ходе других судебных процессов, в том числе в рамках значимого коллективного иска жертв поствыборного насилия, и высокие суды выносили другие прогрессивные решения по другим связанным основаниям.

69. Уникальной эту эффективную практику делает то, что коалиция организаций, инициировавшая это дело, не ограничилась тем, что добилась вынесения соответствующего судебного решения, а продолжила вести совместную работу, с тем чтобы это решение вылилось во всеобъемлющее движение за перемены. Основное внимание в рамках проекта «160 девочек», созданного в результате этого судебного процесса, уделяется учебно-образовательным программам с участием сотрудников полиции, приютов, социальных работников и членов общин, с тем чтобы обеспечить долгосрочные результаты на разных уровнях. Бы-

ла разработана программа профессиональной подготовки сотрудников полиции по вопросам расследования случаев изнасилования, включавшая элемент коллегиального обучения по принципу «тренинг для тренеров» с участием международных полицейских инструкторов и непрерывную программу подготовки под руководством адвокатов по вопросам равенства и членов национальной комиссии по правам человека. Исследования продемонстрировали позитивные результаты, в том числе факты изменения моделей поведения и повышения профессионализма при рассмотрении случаев изнасилования детей. Кроме того, были разработаны учебные программы для работников приютов по вопросам документирования случаев сексуального насилия и прав жертв.

70. Программы просвещения на местах являются одним из ключевых компонентов стратегии осуществления. В данном случае крупный экспериментальный проект по правовому просвещению включал в себя учебно-просветительскую программу среди членов местных общин, посвященную этому судебному решению и соответствующим правам девочек и обязанностям сотрудников полиции; информационно-просветительские мероприятия, включая театральные постановки и дискуссионные форумы; информирование детей об их правах; приложение для смартфонов с подробной информацией о том, какие шаги предпринять в ходе расследования изнасилования; и общественно-просветительские материалы, включая рекламные щиты, радио- и телепрограммы, информационно-просветительскую работу в социальных сетях и короткие видеоматериалы в Интернете. Аналогичные меры были приняты и в других частях страны.

71. Хотя усилия, предпринимаемые партнерами по проекту, позволили добиться долгосрочных результатов, эндемический характер сексуального насилия в отношении девочек и женщин по-прежнему является проблемой. Сложная ситуация отмечается в тех регионах страны, где имеются серьезные проблемы с безопасностью, и пока по-прежнему неясно, будут ли достигнуты сдвиги общественного мнения в отношении проблемы изнасилования женщин. Высокая активность гражданского общества гарантирует, что суды продолжают использоваться для того, чтобы добиваться прогресса в отношении осуществления прав девочек и по вопросу об ответственности государства за защиту детей от сексуального насилия. Однако организации гражданского общества, возможно, несут непропорционально тяжелое бремя по сравнению с государством, и неясно, сохранятся ли благоприятные условия для деятельности таких организаций. Проблемные вопросы включают в себя обеспечение текущих источников финансирования этого проекта и сокращение зависимости от зарубежного финансирования.

Основные уроки

72. Существенными дополнительными факторами формирования эффективной практики являются прочные конституционные правозащитные рамки обеспечения равенства, прогрессивная судебная система, активное и независимое гражданское общество и условия, благоприятствующие подаче исков в общественных интересах.

73. Результаты обеспечиваются за счет последующих мер и последовательных действий со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов. Для того чтобы добиться более масштабных структурных изменений, прогрессивные судебные решения должны получить широкое распространение и пропагандироваться как среди сторон, несущих обязательства, так и среди сторон, обладающих соответствующими правами.

5. Гражданское общество и независимые женские организации

74. Участие женщин и их самоопределение в процессе разработки и применения законов, которые определяют параметры их жизни, является правом человека. Помощь в работе независимым женским движениям и сотрудничество с ними является одним из основных элементов обязательства государства по лик-

ликвидации дискриминации в отношении женщин. Тематические примеры, проанализированные в ходе подготовки настоящего доклада, свидетельствуют о центральной роли активных граждан, независимых женских движений и организаций гражданского общества, опирающихся на прогрессивные принципы, которые соответствуют стандартам в области прав человека женщин, в качестве ключевых факторов в достижении положительных изменений в разработке и применении законодательства.

75. Рабочая группа считает, что изучение путей и средств, с помощью которых эти движения формируют процессы преобразований в сфере права, заслуживает углубленного рассмотрения. Такое изучение позволит выявить конкретные способы, с помощью которых государства могут создать благоприятные условия для независимых женских движений и сотрудничать с ними в целях ликвидации дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике.

76. Три тематических исследования, рассмотренные ниже, подтверждают важнейшую роль женских независимых организаций во взаимосвязанных процессах выработки эффективной практики, в соответствии с концепцией действующего права, которая излагается в настоящем докладе.

а) Политические и конституционные реформы

Участие женщин в демократических движениях и в разработке конституции

77. Следующий пример из региона Ближнего Востока и Северной Африки подчеркивает центральную роль женских независимых организаций в поощрении политических и правовых перемен в целях ликвидации дискриминации в отношении женщин и обеспечения реального равенства. Данная страна давно проводит реформы под руководством правительства в целях обеспечения гендерного равенства в рамках своего законодательства. Они включают широкие правовые реформы, предоставляющие женщинам независимость и право на самоопределение в общественной и семейной жизни, в том числе прогрессивные положения в отношении сексуальных и репродуктивных прав. Женские организации уже существовали ранее, однако политический климат не способствовал независимости. Рост авторитаризма действующего режима и преобладание дискриминационных взглядов затормозили трансформацию традиционной роли женщин и достижение реального равенства. В 2011 году политическая революция на волне общественного движения привела к свержению правительства и демократизации государства.

78. Женские организации сыграли важную роль в достижении целей революции и продолжают играть активную роль в формировании новой концепции гендерного равенства. В постреволюционный период в ходе разработки новой конституции шли масштабные общественные дискуссии. Женские движения добивались сохранения связанных с правами женщин вопросов в повестке дня и в начале 2012 года подготовили феминистский проект конституции, который им было предложено представить Национальному учредительному собранию. Они продолжали агитацию среди населения и мобилизацию общественности против реакционных элементов, по-прежнему добиваясь принятия прогрессивных положений о гендерном равенстве. В 2012 году женщины успешно организовали протест против статьи 2.28 проекта конституции, которая вводила принцип взаимодополняемости мужчин и женщин вместо права на равенство. Женские движения при содействии Рабочей группы, которое выражалось в ее сообщениях и посещении страны, добились пересмотра проекта конституции. Эта победа была одним из ключевых факторов разработки основанной на принципах прав человека конституционной базы обеспечения гендерного равенства.

79. Новая Конституция, принятая в 2014 году, закрепляет равенство мужчин и женщин перед законом без какой-либо дискриминации и обязывает государство защищать и укреплять достижения в области прав женщин, гарантируя равенство возможностей во всех областях и обеспечивая защиту от правовой ре-

грессии. Еще одной прогрессивной мерой стало включение принципа равенства в выборных органах и четкая оговорка о том, что как мужчины, так и женщины могут баллотироваться на пост президента. Прогрессивный характер Конституции был закреплен в статье 49, в которой устанавливается, что никакие поправки не должны подрывать права человека и свободы, гарантированные Конституцией.

80. Защитники прав женщин указали на некоторые проблемные области в конституционных рамках, которые иллюстрируют нынешнее политическое и культурное противостояние между защитниками и критиками консервативных гендерных ролей. Хотя Конституция признает и защищает единственную государственную религию, в ней также содержатся положения, в которых подтверждается, что страна является гражданским государством, основанным на верховенстве права и поощряющим умеренность и терпимость. Как эти потенциально противоречащие друг другу интересы будут сочетаться на практике – пока неясно, особенно с учетом того, что конституционные суды еще не созданы.

81. Хотя прошло недостаточно времени после принятия Конституции 2014 года для полной оценки последствий ее принятия, трудно переоценить решающее значение этой широкой правовой базы для обеспечения равенства женщин. Претворение в жизнь конституционных гарантий потребует продолжения согласованных усилий правительства и гражданского общества. Некоторые конституционные положения еще предстоит закрепить в законе: так, например, затягивается принятие закона о борьбе с насилием в отношении женщин, который на момент написания настоящего доклада обсуждается в парламенте. Что касается участия в политической жизни, то внесенные в 2016 году поправки к закону о выборах закрепили конституционный принцип политического равенства в качестве закона. Этот закон применяется к муниципальным и региональным выборам и предполагает «вертикальное и горизонтальное гендерное равенство», гарантирующее соотношение 50/50 и чередование должностей для обеспечения представленности женщин на руководящих должностях. Тем самым выборы, которые планируется провести в 2017 году, открывают путь для массового участия женщин в политике на местном уровне, создавая колоссальный потенциал для социальных преобразований при условии надлежащей и долгосрочной поддержки этого процесса.

Основные уроки

82. Активное участие граждан и женских организаций в процессе демократизации и разработки конституции имеет важное значение для внедрения прогрессивных, основанных на правах человека конституционных рамок, которые создают благоприятные правовые условия для осуществления прав человека женщин.

83. Надежные и подробно прописанные конституционные гарантии гендерного равенства, основанные на международных нормах в области прав человека, имеют важное значение для построения эффективной и осуществимой внутренней нормативно-правовой базы, а активное вмешательство правозащитных организаций по запросу гражданского общества может содействовать достижению цели обеспечения гендерного равенства.

b) Прогрессивное и всеобъемлющее применение закона

Конфликты, перемещение населения и права человека женщин

84. Затянувшийся внутренний вооруженный конфликт в одной из стран в регионе Латинской Америки привел к перемещению более 6 млн. человек внутри страны. Половина из них – женщины, которые пережили травматические изменения в том, что касается гендерных ролей и структуры семьи, социально-экономического и культурного положения, и столкнулись с углублением гендерного и социального неравенства и ростом риска насилия и дискриминации по признаку пола. Хотя многие проблемы сохраняются, положение перемещен-

ных женщин за прошедшее десятилетие улучшилось, в основном благодаря трем прорывным решениям Конституционного суда, принятым на фоне широкой мобилизации граждан и организаций гражданского общества и предпринятых ими усилий по осуществлению.

85. На протяжении многих лет внутренне перемещенные лица и организации гражданского общества требовали от правительства введения мер защиты, однако надлежащей реакции на их запросы не было. Это побудило сотни перемещенных лиц обратиться за защитой в суд путем использования средства правовой защиты, известного как «tutela» – конституционно закрепленного права на судебный иск, который граждане могут подать любому судье в целях обеспечения эффективного осуществления своих прав человека. К 2004 году суды получили иски «tutela» от 1 150 перемещенных семей, которые были собраны в общее досье Конституционным судом, в результате чего было принято решение о том, что чрезвычайная гуманитарная ситуация, вызванная принудительным перемещением, создала неконституционное положение, которое характеризуется массовыми нарушениями прав человека, связанными с системными сбоями в оказании государственной помощи перемещенным лицам. Соответственно Суд предписал правительству принять меры структурного характера, и это решение повлекло за собой длительный процесс осуществления.

86. Конституционный суд использовал свои полномочия для оценки осуществления своего собственного решения, приняв еще два постановления, касающиеся прав внутренне перемещенных женщин. В 2008 году Суд вынес решение, которое считается первым в своем роде в мировой судебной практике в области сексуального насилия в ходе внутреннего вооруженного конфликта. В нем были перечислены 10 факторов риска, с которыми сталкиваются перемещенные женщины, в том числе крайне высокий риск сексуального насилия, и 18 гендерных аспектов перемещения, включая проявления дискриминации и насилия. В этой связи Суд предписал правительству разработать и осуществлять 13 программ с опорой на гендерный подход, включая меры по предотвращению насилия, защите прав на охрану здоровья и образование, а также доступа к земле, правосудию и возмещению ущерба. Кроме того, Суд опирался на межсекторальный подход с уделением особого внимания повышенному риску, с которым сталкиваются девочки, женщины-лидеры из числа коренных народов, чернокожего населения и общин и женщины-инвалиды. Суд постановил выделять достаточные ресурсы, чтобы гарантировать осуществление программ, и отказался признать нехватку бюджетных средств как веское обоснование для несоблюдения.

87. В 2015 году Суд вынес постановление, в котором констатировались сохраняющиеся сбои в оказании помощи женщинам, ставшим жертвами сексуального насилия, обеспечении их защиты и предоставлении им доступа к правосудию. Это решение укрепило конституционные рамки, направленные на преодоление гендерных последствий вооруженного конфликта, приводящих к принудительному перемещению женщин в стране. Эта рамки, обеспечивающие защиту женщин и реальную корректировку мер, принятых государственными органами для решения проблемы принудительного перемещения, с использованием гендерного подхода, являются новаторским примером для всего мира. Это выдающееся достижение частично объясняется давними усилиями женских движений Латинской Америки, направленными на укрепление потенциала конституционных судов в области прав женщин.

88. Активное участие женщин из числа внутренне перемещенных лиц и организаций гражданского общества имело важное значение на протяжении всего этого процесса. Перемещенные женщины подали в суды сотни исков «tutela» с требованием соблюдения их прав и приняли участие в общественных слушаниях, организованных Конституционным судом или организациями гражданского общества, в целях обмена опытом и мнениями. Решения суда основывались на официальных представлениях таких организаций, в которых описывался опыт насильственно перемещенных женщин и девочек по всей стране.

89. Женские организации и организации гражданского общества откликнулись на просьбу Конституционного суда принять участие в разработке и осуществлении этих решений. В результате этого были коллективно разработаны показатели для мониторинга постановления 2004 года и создания рабочей группы для контроля за соблюдением постановлений, которая играет важную роль в оценке осуществления решений и оказании технической помощи в целях осуществления правительственных программ. Кроме того, организации гражданского общества осуществляли многочисленные программы, в рамках которых перемещенным женщинам и их семьям предоставлялась гуманитарная, юридическая и психосоциальная помощь. Эти организации также использовали международные правозащитные механизмы, с тем чтобы привлечь внимание к проблемам перемещенных женщин, и поднимали эту тему в ходе недавних мирных переговорных процессов. Мирное соглашение 2016 года затрагивает многие из требований, изложенных в этих трех решениях, способствуя их долгосрочному осуществлению.

90. Несмотря на эти чрезвычайные правовые гарантии защиты женщин, процесс осуществления был сопряжен с определенными проблемами. Женщины, ставшие жертвами сексуального насилия, по-прежнему сталкивались с препятствиями в подаче заявлений и получении надлежащей помощи и защиты, особенно в отдаленных районах. Сохранялся высокий уровень насилия в отношении перемещенных женщин в связи с незаконной добычей полезных ископаемых или по причине их сексуальной ориентации. Необходимы дальнейшие усилия для обеспечения устойчивого прогресса в сложных и динамичных условиях.

Основные уроки

91. Наличие эффективно функционирующего конституционного суда и эффективных средств судебной защиты, позволяющих гражданам отстаивать свои конституционные права без неоправданных расходов или бремени, создает благоприятную правовую среду для борьбы с нарушениями прав человека женщин.

92. Активное участие женщин и независимых женских организаций в подготовке, мониторинге, оценке и осуществлении судебных решений и мер государственной политики имеет важнейшее значение для обеспечения ответной реакции и воздействия.

с) Протокол «Вместе за справедливость»

93. В одном из государств группы Западной Европы и других стран женщины и девочки из числа коренных народов продолжают быть объектом сексуального и гендерного насилия на расовой почве, которое началось с периода колонизации, что нашло свое подтверждение в 2015 году в докладе по итогам расследования Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в котором Комитет отметил серьезные и систематические нарушения прав женщин из числа коренного населения, усугубляющиеся укоренившейся дискриминацией, которая препятствует доступу к правосудию. В одном из сельских районов, где преимущественно проживает коренное население, ряд громких дел, в том числе оправдание сотрудников федеральной полиции в деле, связанном с сексуальным насилием и смертью мужчины из числа коренного населения во время содержания под стражей в полиции, привел к мобилизации гражданского общества и протестам общественности, в результате чего правительство в 2010 году поспешило провести ревизию работы органов полиции. Местные женские организации выступили за инклюзивный подход, с тем чтобы добиться более действенного реагирования судебной системы на случаи насилия в отношении женщин.

94. В этом контексте одна из организаций женщин из числа коренных народов в небольшой общине разработала совместно с местными органами федеральной полиции протокол действий, предусматривающий: постоянное взаимодействие, включая профессиональную подготовку сотрудников полиции и

наращивание потенциала для решения взаимосвязанных явлений насилия в отношении коренных женщин и отсутствия должного усердия при расследовании преступлений; открытые дискуссионные заседания в целях поощрения культурной осведомленности; и встречи между сотрудниками полиции и представителями общин для получения обратной связи и обмена знаниями, в ходе которых будет распространяться информация о системе правосудия и правах общин.

95. Оценки этого проекта и исследования продемонстрировали глубокое воздействие на отношения между полицией и населением, благодаря открытому диалогу и совместной работе, способствовавшим улучшению взаимопонимания и углублению сотрудничества по проблемным вопросам. Вышеупомянутая организация гражданского общества сообщила об изменениях в отношении и поведении, которые превысили ее ожидания. Сотрудники полиции стали лучше понимать связанные с физической безопасностью проблемы, с которыми сталкиваются женщины в этой общине, и помогли улучшить доступ к соответствующим службам помощи жертвам насилия в семье и сексуального насилия, в том числе к приютам.

96. Протокол ежегодно пересматривается и корректируется обеими сторонами с учетом проблем и меняющихся потребностей, что обеспечивает постоянную реакцию на возникающие в общине проблемы. Об успешных результатах этого проекта были проинформированы другие женские организации, и аналогичный протокол был впоследствии утвержден органами федеральной полиции в крупнейшем городе этого региона. В настоящее время ведутся переговоры среди других групп коренного населения, с тем чтобы добиться принятия аналогичных протоколов.

97. То, что в рамках этого примера инициатива исходила «снизу», т.е. процесс был запущен женскими организациями, хотя и демонстрирует новаторские методы, задействованные общиной для преодоления структурных проблем, связанных с насилием и дискриминацией в их повседневной жизни, ставит вопрос о том, почему грубые и доказанные нарушения прав человека не получили системной или институциональной реакции на уровне федеральной полиции и правительства. Для того, чтобы такая практика распространялась и стала долгосрочной, необходима политическая решимость ее поощрять, расширять и институционализировать. Во всех странах, переживавших колониальный или постколониальный период, государство обязано бороться с непропорциональной и межсекторальной дискриминацией женщин из числа коренного населения, которая зачастую поддерживается или поощряется правовой системой.

Основные уроки

98. Нормативно-правовые рамки и партнерские протоколы, официально закрепляющие принципы сотрудничества и участия граждан или организаций гражданского общества или независимых женских правозащитных организаций в процессе разработки, мониторинга и осуществления законодательства, могут способствовать устранению дисбалансов влияния, обусловленных традиционно существовавшей дискриминацией, и привести к значимым изменениям.

99. Меры, связанные с группами женщин, подвергающихся множественной дискриминации, такими как женщины из числа коренных народов, должны разрабатываться на основе межсекторального подхода, учитывающего гендерную проблематику прав человека, и предусматривать взаимодействие с женщинами как с заинтересованной стороной.

100. Для обеспечения долгосрочных результатов необходимо продолжать оказывать финансовую и институциональную поддержку внедрению перспективной и эффективной практики.

III. Выводы и рекомендации

A. Выводы

101. Эффективная практика в деле ликвидации дискриминации женщин в законодательстве и на практике представляет собой сложные, многогранные усилия, связанные с широким спектром взаимосвязанных прав. Анализ эффективной практики нельзя проводить в отрыве от ее контекста и других дополнительных мер, принимаемых в целях поощрения реального равенства. Подход, основанный на концепции действующего права, позволяет выявить широкий круг факторов и субъектов, связанных с процессом формирования эффективной практики. Каждое тематическое исследование эффективной практики, рассмотренное в настоящем докладе, помогло сформулировать извлеченные уроки, которые, с одной стороны, отражают конкретные обстоятельства того или иного примера, а с другой – содержат универсальные принципы, которые легли в основу настоящих выводов. Кроме того, эти извлеченные уроки подкрепляют выводы, сделанные Рабочей группой на основе региональных и глобальных исследований в ее тематических докладах и в ходе различных страновых визитов.

102. Проведенный Рабочей группой анализ эффективной практики в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин подтверждает насущную необходимость того, чтобы международные стандарты в области прав человека были включены в национальное законодательство и чтобы законы, которые противоречат этим принципам, были отменены или изменены без каких-либо исключений на культурной почве, в том числе на почве культуры и обычаев. Конституционные положения, закрепляющие равенство между мужчинами и женщинами, создают основу, на базе которой права женщин могут отстаиваться наиболее полно в рамках всей правовой системы. Кроме того, государства должны принимать меры к тому, чтобы международные и конституционные нормы, гарантирующие равенство женщин, внедрялись на всех уровнях нормативно-правовой базы, особенно в рамках федеративных и плюралистических правовых систем.

103. Для обеспечения того, чтобы законы способствовали осуществлению эффективной практики в деле ликвидации дискриминации и расширения прав и возможностей женщин, настоятельно необходим систематический гендерный анализ законодательства и его потенциальных последствий, а также результатов осуществления. Гендерный анализ существующих законов и законопроектов должен осуществляться в полном объеме и на регулярной основе за счет вклада различных заинтересованных сторон и обмена примерами эффективной практики. Это требует укрепления потенциала среди всех сторон, несущих соответствующие обязательства, в области гендерного анализа, основанного на правах человека, во всех сферах и конструктивного сотрудничества с независимым гражданским обществом, включая независимые женские организации и юридических экспертов по правам женщин. Кроме того, необходим постоянный независимый мониторинг и исследовательская деятельность, проводимые национальными правозащитными учреждениями, договорными органами, мандатариями специальных процедур, учеными и другими экспертами.

104. Изменение законодательства в целях выполнения обязательства государства соблюдать и защищать права человека женщин является ключевым шагом, но исследования показывают, что осуществление прав по-прежнему остается наиболее сложным аспектом этой триады. Осуществление прав человека женщин требует существенных сдвигов в глубоко укоренившихся социальных и культурных нормах, способствующих закреплению гендерных стереотипов и подчиненного положения женщин. Как подчеркивала Рабочая группа, государство должно быть движущей силой перемен в том, что касается места женщин в культурной и семейной жизни.

Внедрение прогрессивных правовых рамок требует твердой политической воли наряду с достаточными ресурсами, а также принятия сопутствующих мер, ориентированных на изменение отношения и поведения, в результате которых формируется такая среда, которая благоприятствует распространению эффективной практики. Изменения нормативных рамок должны транслироваться во все сектора общества, чтобы как носители прав, так и носители обязанностей перенимали эти изменения, необходимые для поддержки осуществления прав человека.

105. К числу ключевых проблем в деле ликвидации дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике относится вопрос долгосрочного характера усилий по изменению законодательства и связанных с этим последствий. Местные и глобальные политические и идеологические ландшафты постоянно меняются, а ресурсы ограничены и нестабильны.

106. Необходимость «вызревания» эффективной практики в течение длительного периода времени означает, что политические изменения в системе управления на национальном или международном уровне могут негативно сказаться на долгосрочной устойчивости.

107. Одним из ключевых вопросов, вызывающих озабоченность Рабочей группы, является масштабная негативная реакция на достижения в области прав человека женщин, которая зреет как внутри государств, так и на международном уровне. В условиях роста популизма, ксенофобии и фундаментализма подрываются давно сложившиеся нормы в области прав женщин, что повышает уязвимость эффективной практики в этом контексте. Кроме того, параллельное наступление на женские организации, защитников прав человека женщин и движения гражданского общества, включая феминистские, экологические и правозащитные движения, создает атмосферу, в которой эти ключевые субъекты ставятся вне закона, не получают финансирования и даже становятся объектами покушений, в результате чего вопросы, связанные с эффективной практикой, отходят на второй план. Рабочая группа подчеркивает важность сохранения самостоятельности местных и национальных движений и других субъектов гражданского общества, включая национальные правозащитные учреждения, адвокатов, защищающих публичные интересы, и ученых, в качестве важных звеньев защиты и сохранения эффективной практики. Реакционные тенденции в рамках межправительственных форумов, а также на национальном уровне, должны получать решительный отпор международного сообщества.

108. Выделение ресурсов в целях поощрения последовательного осуществления прав человека женщин является частью обязательств государства. Государства должны осуществлять процесс составления бюджета с учетом гендерного фактора для обеспечения того, чтобы их правовые и политические обязательства приносили результаты. Были выявлены такие основные сдерживающие факторы распространения эффективной практики, как недостаточные средства, возложение непропорционально тяжелого бремени осуществления на негосударственные субъекты и зависимость от крупного источника международных финансовых ресурсов или от одного единственного донора. Хотя участие независимых женских организаций считается крайне важным в деле осуществления прав, сотрудничество между государственными и негосударственными субъектами должно быть дополнено и другими мерами. Даже государства с ограниченными ресурсами при наличии политической воли принимают важнейшие решения, которые способствуют осуществлению прав. При распределении финансовых средств, будь то из государственного бюджета или из бюджета донора, необходимо учитывать продолжительный характер изменений, чтобы эффективные виды практики не тормозились до того, как они смогут принести реальные результаты.

В. Рекомендации

1. Общие рекомендации

109. Существует множество отправных точек для изменения законодательства и обеспечения реального осуществления законов, гарантирующих право женщин на равенство, в том числе с помощью инициатив женщин, обладающих соответствующими правами, и независимых женских организаций в рамках гражданского общества. Рабочая группа рекомендует государствам:

а) принять все меры для ратификации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Факультативного протокола к ней, снять оговорки к ней, включить ее положения в национальные конституции и национальное законодательство всех уровней и активно стремиться к тому, чтобы выполнять рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Рабочей группы и других соответствующих правозащитных механизмов в целях совершенствования реализации прав человека женщин;

б) отменить все законы, которые прямо дискриминируют женщин, и провести обзор всех новых и существующих законодательных актов в рамках основанного на правах человека подхода, учитывающего гендерные аспекты, с участием независимых экспертов, в том числе независимых женских организаций;

в) расширить накопленные знания об эффективной практике путем обеспечения возможностей и средств для поддержки инициатив, в рамках которых для оценки результатов и последствий осуществления законов применяется принцип действующего законодательства, и подробно регистрировать полученные результаты в целях обмена примерами перспективной и эффективной практики.

2. Конкретные рекомендации

Социальные перемены

110. Формирование культуры прав человека необходимо для социальных перемен и требует конкретных мер, которые опираются на все богатство и сложность уникальных условий и исторических реалий и охватывают все слои общества, в том числе независимые женские движения. Как подтверждается в приведенных в настоящем докладе тематических примерах, эффективная практика является результатом долгосрочных процессов, стимулируемых динамичным взаимодействием самых разных субъектов, и предполагает гибкую реакцию на изменения в целях обеспечения постоянного соблюдения равных прав.

111. Рабочая группа рекомендует государствам:

а) инвестировать в долгосрочные и многоаспектные стратегии поощрения социальных перемен, включая масштабные меры по профессиональной подготовке, образованию и повышению осведомленности в целях поощрения культуры прав человека среди всех субъектов, являющихся носителями как прав, так и обязанностей;

б) обеспечить активное участие женщин из всех слоев общества в мониторинге и осуществлении прав человека.

Устойчивость

112. Важно обеспечить надежную конституционную и правовую основу для поощрения осуществления прав в долгосрочной перспективе и преодоления проблем, которые могут порождаться реакционными политически-

ми или идеологическими силами, угрожающими достигнутому прогрессу. Рабочая группа рекомендует государствам:

а) признавать важнейшую роль независимых женских организаций в разработке эффективной практики и стремиться к созданию правовых, политических и бюджетных рамок для поддержки независимых организаций гражданского общества, женских движений и участия граждан в развитии и реформе правовой системы и соблюдения правовых норм;

б) применять комплекс эффективной практики для создания и поддержания безопасных и благоприятных условий для деятельности гражданского общества, рассмотренных в докладе Верховного комиссара (A/HRC/32/20), на основе подхода, учитывающего гендерные аспекты и уникальное положение защитников прав человека женщин и проблемы, с которыми они сталкиваются;

в) в приоритетном порядке выделять средства как на международном, так и на национальном уровне на поддержку активных и последовательных мер по поощрению эффективной практики в деле ликвидации дискриминации и содействия расширению прав и возможностей женщин.
