

Субрегиональная экспертная встреча
ОБСЕ по вопросам недопущения насилия
в отношении женщин и девочек



ОТЧЕТ

В 2020 году Отдел Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам организовал серию субрегиональных экспертных встреч¹ с целью оценки прогресса осуществления обязательств ОБСЕ по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и девочек (VAWG)².

Встречи были посвящены двум основным темам:

(1) меры реагирования системы правосудия на насилие в отношении женщин и девочек;

(2) предоставление услуг и поддержки пострадавшим от насилия.

Целью каждой из встреч был обмен информацией и определение сфер прогресса, а также сохраняющиеся проблемы по вопросам гендерного насилия. Мнения и рекомендации экспертов в конечном итоге будут способствовать формированию инициатив в рамках проведения многолетней программы ОБСЕ «WIN – Женщины и мужчины: инновации и создание сетей в интересах гендерного равенства», а также общему организационному стратегическому планированию в целях искоренения насилия в отношении женщин и девочек во всем регионе ОБСЕ.

Многие эксперты поделились информацией об опыте борьбы с насилием в отношении женщин и девочек во время периодов изоляции и карантина, введенных для предотвращения распространения нового коронавируса (COVID-19). Как показала практика, наблюдения, сделанные во время пандемии, полезны не только в чрезвычайных и кризисных ситуациях, они также представляют ценность для улучшения общих мер реагирования на случаи насилия в отношении женщин и девочек.

Первая субрегиональная встреча (проведенная в формате онлайн **22 октября 2020 г.**) собрала вместе около 70 участников (90 процентов из которых, женщины) из шести государств-участников: **Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан**. Эксперты представляли организации гражданского общества, государственные учреждения, правоохранительные структуры и органы правосудия, структуры ОБСЕ (Секретариат, БДИПЧ и полевые миссии), а также международные организации-партнеры (ООН-Женщины, Фонд ООН в области народонаселения).

¹ Для регионов Центральной Азии и Монголии, Восточной и Юго-Восточной Европы.

² Ключевые обязательства содержатся в решениях Совета министров ОБСЕ по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин (2005, 2014 и 2018 гг.).

ПЕРВАЯ СЕССИЯ:

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СИСТЕМЫ ПРАВОСУДИЯ НА НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК

Несмотря на то, что тематика встречи не была ограничена домашним насилием, основной акцент выступлений экспертов был именно на этой форме насилия в отношении женщин и девочек. Это является отражением наибольшего прогресса с точки зрения совершенствования мер реагирования правоохранительных органов и системы правосудия.

Участники обратили особое внимание на успехи, достигнутые на институциональном уровне в **укреплении законодательной базы** для борьбы с домашним насилием. Благодаря **отдельным законам**, направленным на предотвращение и защиту, были созданы новые механизмы для повышения уровня безопасности жертв / пострадавших от домашнего насилия, в частности, путем внедрения механизма защитных приказов. Как, например, в Кыргызстане некоторые законодательные механизмы позволяют полиции выдавать защитные приказы без подачи заявления жертвой насилия. Если защитный приказ продлевается, вследствие повторяющихся случаев насилия, полиция также имеет полномочия требовать от виновного участия в исправительной программе для коррекции поведения (в настоящее время такие программы действуют в Бишкеке и Оше). Законодательство в регионе также демонстрирует тенденцию формализации систем межведомственного сотрудничества.



Опыт выдачи защитных приказов... имел важное значение. ... Практика защитных приказов во многом помогла [полиции] защитить женщин от насилия.

- представитель Министерства внутренних дел

Принятие законов является важным шагом. Однако эксперты отметили, что комплексная правовая база для борьбы с насилием в отношении женщин и девочек, и, в особенности, с домашним насилием, все еще не разработана. В некоторых случаях национальное законодательство не полностью согласовано с отдельными законами по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек. Несмотря на некоторый прогресс, уголовное законодательство и уголовное судопроизводство до сих пор недостаточно отвечают специфике насилия в отношении женщин и девочек, и не учитывают **особое положение жертв** на всех стадиях судопроизводства.

Эксперты подчеркнули ряд критических **пробелов в уголовном законодательстве**, которые затрагивают тенденцию преуменьшения серьезности домашнего насилия. Конкретные примеры включают случаи, которые не расследуются, поскольку не влекут за собой физических травм, по причине того, что психологическое насилие недостаточно хорошо изучено или не признано. Циклический характер домашнего насилия также не отражен в уголовном праве, и потому повторяющиеся случаи насилия зачастую не влекут за собой должного наказания. Общей темой, поднятой во время встречи, были противоположные подходы, отмеченные в ряде государств-участников; в то время как правоохранительная и судебная системы рассматривают домашнее насилие как административное нарушение, эксперты выступают за ужесточение уголовных наказаний для серьезных случаев. В Казахстане после недавнего принятия поправок к законодательству (к уголовному и административному) ужесточилось наказание за некоторые формы домашнего насилия. Другие формы насилия в отношении женщин и девочек, такие как сексуальное насилие, преследование и сексуальные домогательства, недостаточно учитываются уголовным правом.

Некоторые эксперты объяснили, что уголовное судопроизводство не учитывает гендерный характер и особенности насилия в отношении женщин и девочек, таким образом создавая **препятствия для доступа жертв к правосудию**. Участники отметили, что в случаях классификации некоторых форм домашнего насилия в качестве частного обвинения или отказа от рассмотрения дел, в результате достижения примирения сторонами на жертву ложится тяжелое бремя. Без поддержки в адрес обвинения или возможности автоматического возбуждения уголовного преследования, доказательства по уголовным делам в значительной степени зависят от участия жертвы (например, проведение судебно-медицинской экспертизы жертв осложняется недостатком специализированных центров, что требует от жертв значительных личных расходов на такую поездку). Большое число дел о насилии в отношении женщин и девочек **прекращаются в суде**, и лишь небольшая часть из них оканчивается вынесением обвинительных приговоров.

Эксперты подчеркнули и другие примеры того, как законодательство не отвечает конкретным потребностям жертв. Было достигнуто согласие по поводу **необходимости альтернативных мер наказания** для случаев домашнего насилия, а также о расширении гражданских средств правовой защиты. Наиболее широко применяемые меры – денежные штрафы в административных делах – либо оплачиваются из семейных бюджетов, и, соответственно, негативно сказываются на женщинах, подвергнувшихся насилию, либо не подлежат исполнению, в случае, если виновный является безработным. По мнению ряда экспертов, необходимо рассмотреть вопрос об использовании

в качестве наказания принудительного труда (принуждения виновных к выполнению общественных работ). Среди других пробелов в мерах реагирования правовой системы – недостаточное признание прав жертв насилия в отношении женщин и девочек на получение бесплатной правовой помощи в соответствии с национальным законодательством, а также отсутствие фонда компенсаций для жертв. Общая практика судей устанавливать «сроки примирения» в делах о разводе, даже при повторяющихся случаях домашнего насилия, не учитывает серьезную опасность повторения насилия.

Помимо пробелов в законодательстве, все эксперты подняли вопрос **неадекватного осуществления мер правовой защиты**, которое обусловлено неготовностью ключевых структур: полиции, прокуроров, судебных органов и адвокатов. К числу серьезных недостатков относится **влияние стереотипов и предубеждений**, приводящих к повторной виктимизации женщин и девочек, подвергшихся насилию, недостаточному использованию методик оценки рисков, что делает женщин уязвимыми для дальнейшего насилия, и неспособности обеспечить соблюдение защитных ордеров. Участники призвали к внедрению или расширению количества профессиональных тренингов для специализированных структур, таких как специальные подразделения полиции или суды по семейным делам. В Узбекистане Министерство внутренних дел уже предприняло определенные шаги к специализации, путем создания департамента по делам женщин.

ВТОРАЯ СЕССИЯ: ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ И ПОДДЕРЖКИ ЖЕРТВАМ ГЕНДЕРНОГО НАСИЛИЯ³

Во всех государствах-участниках услуги поддержки для жертв насилия в отношении женщин и девочек обеспечиваются с помощью телефонных горячих линий, кризисных центров и временного жилья для женщин, спасающихся от жестокого обращения.

Организации гражданского общества играют важнейшую роль в предоставлении таких услуг, и обычно проводят разъяснительные работы, предоставляют психологические и юридические консультации, оказывают медицинскую помощь и в некоторых случаях помогают с профессиональным обучением. Местные органы власти также расширили свои возможности для оказания поддержки жертвам насилия.

Эксперты упомянули ряд областей, в которых был достигнут прогресс, в частности: разработка методов систематизации и стандартизации обеспечения защиты и поддержки жертвам насилия / пострадавшим. Был выдвинут ряд инициатив по созданию **междисциплинарных систем перенаправления дел**. Но поскольку такие усилия находятся на начальном этапе, они не полностью функциональны. Оказание помощи требует комплексного подхода, который был бы скоординированным и поддерживал бы жертву на каждом этапе вплоть до восстановления. Один из экспертов отметил, что на практике, как только жертва обращается в кризисный центр или приют, управляемый организацией гражданского общества, то государственные учреждения прекращают свое участие в рассмотрении дела.



Дела о насилии в отношении людей с инвалидностью относятся к числу затаянных дел. ... Следует выделить два фактора: изоляция, связанная с барьерами, окружающими людей с инвалидностью, в том числе женщин, а также зависимость – семейная, экономическая, физическая.

- представитель организации гражданского общества

Стандартные оперативные процедуры (СОП) для социальных служб, сферы здравоохранения и правоохранительных органов либо уже приняты, либо находятся на стадии разработки. Однако до сих пор отсутствуют механизмы координации работы в разных секторах, к примеру, СОП для межведомственных мер реагирования. В Туркменистане в настоящее время ведется разработка и экспериментальное внедрение координированной межведомственной системы реагирования, включающей СОП для отдельных секторов. Организация гражданского общества одного из регионов Узбекистана сообщила об эффективном межсекторальном сотрудничестве на местном уровне, которое можно было бы расширить.

При наличии положительных примеров деятельности центров по обеспечению услуг, адаптированных для жертв из конкретных групп, по-прежнему необходимо **улучшить охват и доступ ко всем жертвам насилия в отношении женщин и девочек**. В ряде стран-участниц, например в Таджикистане, в каждом регионе есть по меньшей мере один центр по оказанию помощи жертвам насилия. Однако это не относится ко всем странам-участницам, и поэтому женщины из сельских и удаленных районов зачастую не имеют доступа к кризисным центрам. Также отсутствуют доступные программы, направленные на нужды женщин преклонного возраста и женщин с инвалидностью. Для всех специалистов – поставщиков услуг и правоохранительных органов – необходимы специальные протоколы и инструкции, а также тренинги по оказанию поддержки жертвам насилия в отношении женщин и девочек с инвалидностью.

Была также представлена краткая информация о том, каким образом обеспечивать потребности **жертв, пострадавших от торговли людьми**. Например, в Казахстане и Узбекистане организации гражданского общества обеспечивают временное жилье и реабилитационную помощь для содействия реинтеграции жертв (в том числе помощь в получении образования и экономической независимости).

³ Этот вид услуг поддержки и защиты женщин включает различные формы, в том числе, например, женские ресурсные центры, кризисные центры помощи жертвам изнасилования, безопасные места для женщин, услуги «единого окна» и приютов для экстренной помощи женщинам.

МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Эксперты подняли ряд межсекторальных вопросов, снижающих эффективность мер, принимаемых для борьбы с насилием в отношении женщин и девочек. К примеру, **отсутствие национальных стратегий** (таких как государственные планы или программы действий) и / или уполномоченных высших органов власти, которые бы занимались вопросами предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и девочек, означает общее **отсутствие взаимодействия**. Подобным образом улучшенное взаимодействие между организациями-донорами позволит решить эту проблему, связанную с насилием в отношении женщин и девочек, которая часто носит фрагментированный характер, и, соответственно, приводит к перерасходу ресурсов.



Одним из препятствий на пути оказания эффективной помощи жертвам насилия является неспособность поставщиков услуг (правоохранительных и судебных органов, медицинских учреждений) точно определять жертв насилия в отношении женщин, в следствие гендерных, культурных и религиозных стереотипов. Для изменения такой ситуации необходимо качественное обучение и методическая помощь.

- представитель организации гражданского общества

Недостаточность данных является актуальной проблемой для государств-участников. Существует не только **необходимость комплексного сбора данных**, необходимо также объединить существующие базы данных о случаях насилия в отношении женщин и девочек для получения более четкого представления о динамике

специфических форм насилия в отношении женщин и девочек. К примеру, в Монголии полиция ведет электронную базу данных случаев гендерного насилия, которая уже позволила выявить масштабы незарегистрированных случаев домашнего насилия, однако еще не была объединена с отдельными (с разбивкой по полу) базами данных генеральной прокуратуры и судов. Наряду с улучшением процесса сбора данных, следует также улучшить анализ этих данных. Один из экспертов привел в качестве примера базу данных министерства юстиции, которая не содержит информации о делах, связанных с домашним насилием, закрытых еще до этапа расследования. Таким образом, в базе отсутствует важная информация о потенциальных разрывах в судопроизводстве. **Специализированные исследования** на национальном уровне также могут помочь установить распространенность и динамику различных форм насилия в отношении женщин и девочек. Эксперты указали на необходимость более широкого использования фактических данных при стратегическом планировании расследований дел о насилии в отношении женщин и девочек.

Ряд экспертов напомнили о важной роли, принадлежащей **общинным структурам** на местных уровнях (например, судам аксакалов в Кыргызстане и махалли в Узбекистане). Не являясь частью официальных систем правосудия, они, тем не менее, имеют влияние в делах о домашнем насилии – как в поддержке жертвы, так и в привлечении виновных к ответственности. Однако, поскольку такие структуры часто усиливают стереотипное отношение к жертвам и, как правило, содействуют примирению, эксперты указали на необходимость укрепления прогрессивного потенциала таких общинных структур для использования ими признанного передового опыта реагирования на насилие в отношении женщин и девочек.

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19

Эксперты затронули насущные вопросы, связанные с влиянием пандемии COVID-19 на случаи домашнего насилия в периоды карантина, которые могут быть полезны в будущем. В ходе встречи было достигнуто согласие относительно того, что пандемия вскрыла **существовавшие ранее пробелы** в системах, которые предусматривались для предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и девочек, в то же время сделав скрытые проблемы гораздо более очевидными для широкой общественности.

В чрезвычайных ситуациях предоставление услуг жертвам насилия в отношении женщин и девочек было значительно сокращено во всех государствах-участниках. До пандемии COVID-19 ни одна из стран, представленных на встрече, не имела разработанных инструкций или протоколов, регулирующих предоставление услуг или межведомственное сотрудничество в делах о насилии в отношении женщин и девочек в кризисных ситуациях.

Меры, принятые для сдерживания пандемии, привели к усугублению ситуации, изолировав жертв от помощи, а также повысив их экономическую зависимость. Уровень осведомленности о проблеме насилия в отношении женщин и девочек во время пандемии повысился. Это помогло бы в расширении аудитории тренингов или интенсивных курсов по предотвращению насилия в отношении женщин и девочек, в привлечении более широкого круга специалистов, а также населения в целом. Организации гражданского общества,

предоставляющие услуги телефонных горячих линий, отметили увеличение количества обращений не только от женщин, которые становились жертвами домашнего насилия, но и от обеспокоенных соседей, членов семьи и мужчин, обращающихся за помощью (в том числе и виновных в домашнем насилии). Одним из последствий пандемии может стать снижение безразличного отношения посторонних свидетелей, которые ранее не решались вмешиваться в дела, связанные с насилием в семье.

Эксперты из организаций гражданского общества привели примеры разработанных ими новых подходов к **предотвращению, информированию и защите** в условиях карантина и изоляции, когда жертвы / пострадавшие имеют ограниченный доступ к полиции, медицинской помощи и другим услугам. Некоторые из этих инициатив осуществлялись организациями гражданского общества совместно с местными органами власти. Среди таких примеров – создание новых телефонных горячих линий с кодовыми словами для жертв, разработка дистанционных услуг и алгоритмов работы с жертвами в условиях карантинных ограничений, а также создание мобильных бригад, которые оказывали комплексную помощь жертвам домашнего насилия. Эти модели могут быть расширены и распространены не только для последующих локдаунов, но и для устранения давно существующих недостатков и барьеров, препятствующих доступу жертв к поддержке и услугам.

Рекомендации:

Эксперты подготовили ряд рекомендаций, которые сгруппированы по следующим областям применения:

Системы правоохранительных и судебных органов

- Следует привести уголовное и гражданское законодательство в соответствие с отдельными законами о насилии в отношении женщин и девочек и в соответствие с международными стандартами. Особое внимание необходимо уделить разработке рекомендаций для сотрудников правоохранительных органов и практикующих юристов относительно методов расследования и привлечения к судебной ответственности виновных в делах о психологическом насилии.
- Следует разработать эффективные альтернативные наказания для виновных в домашнем насилии (помимо тюремного заключения за серьезные преступления и денежных штрафов за административные правонарушения). Необходимо провести национальные исследования и анализ с целью введения альтернативных методов наказания, особенно для случаев домашнего насилия, и расширения программ для виновных.
- Для сотрудников правоохранительных структур, прокуратур и судебных органов необходимо обеспечить тренинги по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек, включающие информационную составляющую, инструкции и рекомендации по применению подходов, учитывающих особое положение жертвы. Такие тренинги следует стандартизировать и интегрировать в стандартные программы профессионального обучения в целях решения проблем, связанных с большой текучестью кадров.

Поставщики услуг и поддержка жертв насилия

- Следует выделить государственное финансирование центрам по оказанию помощи жертвам насилия в отношении женщин и девочек, включая центры, управляемые организациями гражданского общества, для того, чтобы дать им возможность обеспечить долгосрочную реабилитацию тем, кому оказывают услуги.
- Услуги жертвам насилия в отношении женщин и девочек следует предоставлять на основе комплексного подхода, для обеспечения поддержки всем жертвам, включая женщин, проживающих в сельской местности, женщин преклонного возраста, молодых женщин и девочек с инвалидностью.
- Следует разработать протоколы, инструкции и специальные тренинги по эффективной работе с жертвами с инвалидностью для всех специалистов и поставщиков услуг, таких как операторы телефонных горячих линий, сотрудники кризисных центров и приютов, сотрудники правоохранительных органов.

Межведомственное сотрудничество и координация

- В каждой из стран-участниц следует создать национальное координационное бюро по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек, осуществляющее контроль и разрабатывающее политики, в том числе стратегии национального уровня для внедрения политик и стандартов во всех соответствующих секторах.
- Необходимо улучшить процесс сбора данных, исследований и анализа для внесения изменений в политику и законодательство. Записи уголовного судопроизводства следует объединить в отдельные базы данных, и регулярно их анализировать вместе с другими административными данными (такими как записи систем здравоохранения и социальных служб).
- Следует расширить сотрудничество с местными органами власти (такими как мэрии) и лидерами общин, например, посредством проведения тренингов по СОП и повышению информированности. Такая деятельность должна быть направлена на борьбу с гендерными стереотипами, сложившимися культурными нормами и злоупотреблением религиозными убеждениями, которые укрепляют круг насилия.

- Правоохранительным органам, государственным центрам предоставления социальных услуг, кризисным центрам и приютам, управляемым организациями гражданского общества, и другим соответствующим учреждениям и организациям следует совместно оценить опыт, накопленный за время пандемии COVID-19. Результаты этого анализа должны учитываться при разработке планов по восстановлению после пандемии и долгосрочных стратегий устранения постоянных барьеров, препятствующих доступу к правосудию и социальным услугам для всех жертв / пострадавших от насилия в отношении женщин и девочек. Следует также разработать особые протоколы для обеспечения непрерывного предоставления услуг жертвам, пострадавшим от насилия в отношении женщин и девочек в чрезвычайных ситуациях.
- Необходимо проводить обмены опытом и передовыми практиками как между специалистами государств Центральной Азии и Монголии, так и между стран-участниц региона ОБСЕ.



Сейчас подходящий момент для того, чтобы дать толчок этим национальным усилиям, придав им импульс путем регионального сотрудничества и установления стандартов.

**- заместитель регионального директора ЮНФПА
для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

Секретариат ОБСЕ

Отдел по гендерным вопросам
Вальнерштрассе, 6
1010 Вена, Австрия
Тел. +43 1 514 36 6927

E-mail: equality@osce.org
www.osce.org/gender-equality

ОБСЕ Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе

© ОБСЕ 2021

ОБСЕ приложила максимум усилий для подготовки этой публикации. Однако организация не несет ответственности за точность и полноту представленной информации, инструкции и советы, а также за опечатки. Высказанные здесь мнения принадлежат автору и не обязательно отражают официальную политику или позицию ОБСЕ и ее государств-участников. По этим причинам к ОБСЕ не могут быть предъявлены претензии в отношении возможных последствий, которые могут возникнуть в связи с информацией или выводами, содержащимися в данной публикации.

**Данная публикация является частью проекта Секретариата ОБСЕ WIN (Women and Men Innovating and Networking for Gender Equality).
Проект WIN осуществляется при поддержке следующих доноров:**

