

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 локдауна и карантина, введенных с целью препятствования распространению 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.

Вторая субрегиональная встреча (проведенная в онлайн-формате **5 ноября 2020 г.**) собрала вместе 24 участника (90 процентов – женщины) из пяти государств-участников: **Беларусь, Грузия, Республика Молдова** (Молдова), **Российская Федерация** (Россия) и **Украина**. Эксперты представляли организации гражданского общества, государственные учреждения, правоохранительные органы и органы правосудия, структуры ОБСЕ (Секретариат и полевые миссии), а также международные организации-партнеры («ООН-Женщины», «ЮНФПА»).

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

Три государства, принимавших участие в экспертной встрече, либо уже ратифицировали (Грузия), либо подписали (Молдова и Украина) Конвенцию Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (Стамбульская конвенция). В этих странах процесс согласования актов национального законодательства со стандартами Стамбульской конвенции привел к внесению изменений в законодательство: к примеру, были внесены изменения в закон о домашнем насилии, которые усиливают защиту жертв (Молдова), а также в Уголовный кодекс, в которых было пересмотрено определение сексуального насилия и изнасилования для обозначения любых действий сексуального характера, совершенных без согласия (Украина).

Эксперты отметили, что большинство государств-участников, присутствовавших на встрече, имеют схожие правовые нормы. В большинстве стран действуют **отдельные законы** о насилии в отношении женщин и девочек и о насилии в семье. В Беларуси и России же насилие в отношении женщин и девочек рассматривается в рамках общего уголовного и/или административного права. За исключением одного, во всех государствах-участниках существуют механизмы наложения временных ограничений на виновников домашнего насилия в форме **экстренных запретных ордеров**, выдаваемых полицией, и/или **защитных ордеров**, выдаваемых судом. Подчеркивая важную роль механизмов защитных ордеров, эксперты при этом выразили обеспокоенность слабыми сторонами осуществления данных процессов. Проведенный в Молдове анализ свидетельствует о том, что со времени введения этого механизма полиция с каждым годом выдавала все больше защитных ордеров. Однако в половине случаев виновник нарушал приказ в течение первых десяти дней. В Беларуси механизмы защитных ордеров не учитывают специфику гендерного насилия; такой ордер может быть выдан только после, по меньшей мере, двух случаев домашнего насилия, о которых сообщалось в полицию в течение одного года.

Участники привели несколько примеров сфер, в которых сами законы или юридические процедуры **недостаточно учитывают гендерный характер и специфику насилия в отношении женщин и девочек**, что препятствует доступу жертв к правосудию. Эти примеры включают квалификацию домашнего насилия как преступлений частного характера, поправки к уголовному законодательству, которые перекалифицировали некоторые формы домашнего насилия в категорию административных правонарушений, и тот факт, что уголовное судопроизводство не учитывается в рамках гражданского (к примеру, при разводах в семьях, где происходили случаи домашнего насилия). В законодательстве также имеются пробелы, такие как непризнание преследования преступлением.

Вопрос **альтернативных методов наказаний** в случаях домашнего насилия также представлял интерес, особенно относительно нарушений защитных ордеров. Положительным шагом как в Грузии, так и в Молдове стало введение электронного мониторинга виновных (с использованием электронных браслетов), что, как ожидается, должно повысить безопасность жертв, а также повысить эффективность мер реагирования полиции на нарушения защитных ордеров. Другие часто используемые наказания включают денежные штрафы и обязательные общественные работы. Как можно большее распространение **программ для виновников** домашнего насилия имеет важное значение для субрегиона. Например, при выдаче защитного ордера виновник насилия обязан участвовать в такой программе. Тем не менее эксперты отметили некоторые пробелы, которые ограничивают эффективность непосредственной работы с виновниками насилия. Так, анализ, проведенный в Украине, показал, что судьи редко обязывают виновников насилия посещать такие программы, полиция не имеет полномочий принуждать их к посещению, а также засвидетельствовал ограниченные возможности для осуществления подобных программ. В России такие программы осуществляются организациями гражданского общества в сотрудничестве с пенитенциарной службой.

Проделана многообещающая работа по созданию **специализированных подразделений** в правоохранительных и судебных органах. Например, в Грузии специальный департамент по защите прав человека и мониторингу качества Министерства внутренних дел имеет полномочия для осуществления надзора за расследованием конкретных дел (включая, в числе прочего, насилие в семье, насилие в отношении женщин, преступления, совершенные на почве дискриминации или торговли людьми). В дополнение к своей наблюдательной функции, департамент издал руководства и протоколы для проведения расследований, подготовил поправки к законодательству и организовал тренинги для сотрудников полиции. Эксперты из Грузии отметили, что участие специального департамента улучшило качество проведения расследований дел о насилии в отношении женщин и девочек. Исходя из этой практики было предложено и в дальнейшем специализировать прокуроров и судей. В Беларуси Национальный план по обеспечению гендерного равенства на 2021 – 2025 гг. включает цель создания национального межведомственного ресурсного центра по борьбе с насилием в семье на базе Академии Министерства внутренних дел. Один из экспертов, представляющий гражданское общество, отметил, что в связи с недавними событиями в стране сотрудничество организаций с полицией было приостановлено, и в последнее время информация о мерах, принимаемых Министерством для борьбы с насилием в отношении женщин и девочек, весьма ограничена.

Программы тренингов являются наиболее распространенным методом повышения уровня знаний и потенциала сотрудников правоохранительных органов и специалистов в области права для реагирования на случаи насилия в отношении женщин и девочек. Что касается соответствующих профессиональных групп, тренинги для них, в основном, были сосредоточены на правоохранительной



Предвзятость и стереотипы по-прежнему влияют на применение законов. Наши законы, правила и инструкции могут быть идеальными, но если отсутствует понимание проблемы [насилия в отношении женщин и девочек] и ее серьезности, тогда не будет и потенциала для надлежащего применения закона. А обеспечение доступа женщин к правосудию не будет эффективным.

- представитель организации гражданского общества

деятельности – для действующих полицейских, а также стажеров (Беларусь); для полицейских «горячих линий» экстренной помощи (Украина); для инспекторов по надзору (Молдова). Все эксперты отметили позитивное влияние тренингов, а также признали, что для оценки уровня улучшения качества помощи, предоставляемой пострадавшим, необходим более эффективный мониторинг после прохождения тренинга.

Распространенные проблемы, связанные с темой профессионального обучения, включают большую текучесть кадров и необходимость разработки программ совместных тренингов. Частая ротация персонала требует проведения непрерывных тренингов, тем не менее усилия по подготовке кадров по-прежнему носят, как правило, эпизодический характер, включая ряд примеров **институциональных программ** (в Грузии тренинги для полицейских по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек являются регулярными и проводятся как очно, так и онлайн; в Украине Национальная школа судей и Академия прокуратуры разработали серию тренингов по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек; в Беларуси и России НПО обеспечивают большинство тренингов для правоохранительных органов). Эксперты из Молдовы привели пример весьма эффективной **программы совместных тренингов** для судей, прокуроров и адвокатов. Они подчеркнули, что такой подход по-прежнему крайне необходим для укрепления межведомственной деятельности и обеспечения того, чтобы соответствующие специалисты придерживались общего единого подхода в борьбе с насилием в отношении женщин и девочек. В то же время отмечалась важность проведения углубленного специализированного тренинга, ориентированного на конкретные профессиональные группы.

Эксперты призвали организовывать тренинги с **преобразующими компонентами** для устранения влияния **стереотипов и предвзятости** со стороны правоохранительных и судебных органов. Предвзятость проявляется в рассмотрении дел о насилии в отношении женщин и девочек как второстепенных, а также в действиях, направленных на убеждение жертв не обращаться с жалобами или просить о выдаче защитных ордеров (со стороны полиции) или побуждение супругов к примирению в делах о домашнем насилии (со стороны судей). Также необходимы тренинги для ознакомления соответствующих специалистов, включая адвокатов, со спецификой насилия в отношении женщин и девочек.

ВТОРАЯ СЕССИЯ: ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ И ПОДДЕРЖКИ ЖЕРТВАМ ГЕНДЕРНОГО НАСИЛИЯ³

В государствах-участниках предоставление услуг, касающихся поддержки жертв насилия в отношении женщин и девочек, обеспечивается с помощью телефонных «горячих линий», кризисных центров и жилья для женщин, спасающихся от жестокого обращения. Спектр услуг, предоставляемых в субрегионе, включает психологическую помощь, юридическую помощь (первичную и вторичную правовую помощь), медицинские услуги, помощь в трудоустройстве, поддержку для детей и программы для виновных. Имеются хорошие примеры сотрудничества между государственными службами, находящимися, как правило, под руководством местных органов власти, и **организациями гражданского общества**.

Молдова является примером того, как такое сотрудничество было официально оформлено в рамках **национальной коалиции**, представляющей большинство организаций, предоставляющих услуги жертвам насилия в отношении женщин и девочек в стране (в нее входят как государственные учреждения, так и организации гражданского общества). Наряду с предоставлением услуг участники коалиции ведут разъяснительную работу на местном и центральном уровнях. Структура сети позволяет осуществлять стратегические инициативы в области государственной политики, равно как и укрепление потенциала для отдельных организаций и всей сети.



Теперь у нас на местах работают мультидисциплинарные группы, но действительно важно объединить структуры в рамках общего видения и общей программы по вопросам гендерного насилия и прав человека.

- представитель организации гражданского общества



Когда мы говорим о реабилитации жертв домашнего насилия, их занятость является ключевым фактором. Жертвами чаще всего становятся женщины, которые не являются экономически независимыми. Они не имеют опыта работы или образования, равно как и достаточных финансовых средств для самостоятельного выживания. Таким образом, экономическая независимость является основным фактором предупреждения вторичного насилия.

- представитель организации гражданского общества

Прогресс в **укреплении многоуровневой координации и сотрудничества** был достигнут во всем регионе. В странах, имеющих специальное законодательство по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек, в законах описываются ответственные органы, и также может быть указано, что координация является принципом, лежащим в основе деятельности по предотвращению насилия. Эксперты из Молдовы также отметили, что межсекторальная координация хорошо работает на центральном уровне, но эффективное сотрудничество заинтересованных сторон на местном уровне все еще зависит от наличия сильных организаций гражданского общества. Украина также привела пример сотрудничества на местах: в конкретном случае использование мобильных мультидисциплинарных команд помогло улучшить взаимодействие с жертвами. В Грузии национальный механизм передачи дел о насилии в отношении женщин и девочек и насилии в семье был разработан и передан на утверждение правительству. В одном из регионов Беларуси была создана экспериментальная мультисекторальная модель реагирования на домашнее насилие, охватывающая правоохранительную деятельность, здравоохранение и социальное обеспечение.

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.

Стандартные оперативные процедуры

(СОП) в некоторых странах еще находятся в стадии разработки. В Молдове Министерство здравоохранения и женские неправительственные организации совместно приняли СОП для социальных и медицинских структур, которые теперь уже стали функционировать. Аналогично, в Грузии для специалистов первичной медицинской помощи были введены СОП и медицинские формы для идентификации, документирования и передачи дел.

Ключевые проблемы, о которых говорили эксперты, связаны с необходимостью предоставления **комплексных услуг**, особенно **реабилитационной поддержки**. Имеют место ограниченное финансирование и ограниченные возможности поставщиков как предоставлять услуги экстренной помощи, так и работать с долговременными нуждами пострадавших от домашнего насилия, такими как временное жилье и трудоустройство. Специализированные услуги для всех жертв насилия

в отношении женщин и девочек, особенно в случаях сексуального насилия, также недостаточно развиты. **Раннее вмешательство** имеет решающее значение для предупреждения насилия. Эксперты из Грузии рассказали о том, что большинство жертв домашнего насилия обращаются в полицию в очень серьезных случаях такого насилия, и о том, что правоохранные органы реагируют, как правило, когда преступление уже совершено. Социальные работники потенциально могут играть важную роль в определении рисков домашнего насилия и предотвращении его эскалации, но это потребует увеличения финансовых и кадровых ресурсов, а также разработки рекомендаций и подготовки социальных работников.

Для большинства стран субрегиона постоянной проблемой является недостаток регулярной и достаточной **финансовой поддержки** для организаций гражданского общества как поставщиков услуг.

МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В государствах-участниках разрабатываются системы комплексного **сбора данных**. Эксперты отметили инициативы по разработке специальных показателей, касающихся насилия в отношении женщин и девочек (Молдова), и по созданию единого государственного реестра дел о домашнем насилии (Украина), которые улучшат предоставление услуг и будут способствовать мониторингу. В Беларуси планируется создать реестр дел о домашнем насилии, который будет включать также информацию о детях – свидетелях насилия (как это описывается в Национальном плане по обеспечению гендерного равенства). В то же время существует необходимость синхронизации баз данных разных секторов (например, отдельные базы данных министерств юстиции и здравоохранения) и регулярного анализа данных с разбивкой по полу. В случае Украины эксперты выразили озабоченность тем, что планируемый единый реестр потенциально будет включать неанонимные персональные данные.

Тема **противодействия**, особенно в контексте вызовов на пути ратификации Стамбульской конвенции, была отмечена в качестве проблемы для всего субрегиона. Соппротивление консервативных групп и религиозных учреждений, равно как и недостаточная поддержка со стороны широкой общественности, усложняют разъяснительные работы, тормозят правовые реформы и препятствуют сотрудничеству между женскими организациями гражданского общества и властями.

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19

Эксперты озвучили обзор последствий влияния пандемии COVID-19 на случаи насилия в отношении женщин и девочек. Во время периодов локдауна организации, предоставляющие услуги, отметили увеличение обращений на «горячие линии», и подобная тенденция также подтверждалась полицией. Считается, что рост количества случаев насилия в семье был спровоцирован изоляцией жертв с виновниками преступлений, потерей работы женщинами, возвращением мужчин с заработков за рубежом, а также усилившимся стрессом. В ходе встречи было достигнуто согласие относительно того факта, что пандемия вскрыла **существовавшие ранее пробелы в системах** предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и девочек, в то же время сделав скрытые проблемы гораздо более очевидными для широкой общественности.

Во время кризиса, спровоцированного пандемией, предоставление услуг жертвам насилия в отношении женщин и девочек было значительно сокращено во всех государствах-участниках. Вызовы, с которыми сталкивались организации гражданского общества во время локдаунов, касались доступа к получателям этих услуг в условиях социального дистанцирования и обеспечения защиты самих поставщиков услуг. Дополнительной сложностью в странах, где большинство услуг предоставляют организации гражданского общества, финансируемые донорами, стало отсутствие гибких подходов для перераспределения средств.

Эксперты из организаций гражданского общества привели ряд примеров сотрудничества с органами власти для реагирования на ситуацию с пандемией после введения чрезвычайных мер. Работа с пострадавшими обеспечивалась путем расширения существующих телефонных «горячих линий», создания специального мобильного приложения

и онлайн-кампаний (например, в Грузии, России и Украине). В Молдове и Украине были проведены быстрые оценки потребностей для определения необходимости перераспределения ресурсов для наиболее нуждающихся. Эксперты из Молдовы особо отметили существование национальной коалиции, которая могла быстро действовать и эффективно распределять помощь. В ряде стран на местном межведомственном уровне были примеры мер быстрого реагирования для помощи семьям, подверженным риску домашнего насилия. Для удовлетворения спроса на предоставление безопасного временного жилья некоторые приюты увеличили допустимое время пребывания (Грузия), либо же приюты размещались в гостиницах (Россия). К числу других нововведений относится создание сети взаимопомощи жертв насилия для обмена информацией (Грузия). Дальнейшее документирование таких мер реагирования является полезным, поскольку не только будет способствовать возможному расширению подобных инициатив во время последующих локдаунов, но и устранению давних недостатков и препятствий в доступе к таким услугам.

При обсуждении ситуации с пандемией эксперты отметили, что многие жертвы насилия в отношении женщин и девочек все еще находятся вне пределов досягаемости, и им требуется помощь более комплексная, чем предоставленная дистанционно или путем онлайн-консультаций. Среди таких жертв есть женщины, не имеющие смартфонов или доступа к интернету, женщины, которые не способны преодолеть языковой барьер (мигранты), а также женщины, которые имеют дополнительную уязвимость (например, неграмотные, с малолетними детьми, психическими расстройствами, преклонных лет и другие).

Рекомендации:

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

Системы правоохранительных и судебных органов

- Следует привести законодательство в соответствие со стандартами Стамбульской конвенции во всех государствах-участниках, ратифицировавших или подписавших Конвенцию. Особое внимание в национальном уголовном праве должно быть уделено борьбе со случаями сексуального насилия и изнасилований.
- Следует привести уголовное и гражданское законодательство в соответствие с международными стандартами и передовой практикой во всех государствах-участниках, которые не являются участниками Стамбульской конвенции. Важным шагом стало бы принятие специального законодательства по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек.
- Необходимо провести исследования и анализ на национальном уровне по использованию защитных ордеров и программ для виновных в случаях насилия, для увеличения эффективности наказаний для них.
- Необходимо внедрить организационную и профессиональную специализацию в правоохранительных органах, прокуратурах и судах по всем формам насилия в отношении женщин и девочек, особенно по формам домашнего и сексуального насилия.
- Необходимо, чтобы правительства стран и доноры поддерживали регулярные и постоянные программы тренингов с целью институционального укрепления соответствующего обучения. Целевые тренинги необходимы для определенных целевых групп (например, судей, прокуроров и адвокатов) в сочетании с мультидисциплинарной подготовкой.
- Следует разработать трансформационные тренинги и другие программы для борьбы с предрассудками и гендерными стереотипами, в том числе для изменения ментальности и отношения правоохранительных органов и специалистов в области правосудия к насилию в отношении женщин и девочек.

Поставщики услуг и поддержка для жертв насилия

- Следует выделять государственное финансирование центрам по оказанию помощи жертвам насилия в отношении женщин и девочек для того, чтобы они могли обеспечить всеобъемлющую и долгосрочную реабилитацию тем, кому оказывают услуги.
- Следует уделить особое внимание разработке моделей поддержки пострадавших, включающей предоставление временного жилья и трудоустройство, что поможет им стать экономически независимыми после ухода от жестоких партнеров или из временных приютов.
- Необходимо разработать модели для определения раннего вмешательства или предотвращения, включающие участие широкого круга профессиональных групп, таких как социальные работники и преподаватели.

Межсекторальные проблемы

- Необходимо улучшить процессы сбора данных, исследований и анализа случаев насилия в отношении женщин и девочек с целью изменения политики и законодательства. Административные реестры следует интегрировать в единую базу данных, которая должна регулярно анализироваться.
- Следует обеспечить поддержку феминистским организациям и женским организациям гражданского общества для отстаивания необходимых реформ в сфере насилия в отношении женщин и девочек, чтобы они могли реагировать на вызовы и действовать в ответ.

- В контексте пандемии COVID-19 и процесса восстановления после нее необходимо оценить передовые практики, примененные во время кризиса, и продолжить их. Могут потребоваться дополнительные меры для обеспечения всех жертв насилия в отношении женщин и девочек всеобъемлющей защитой и поддержкой по мере продолжения чрезвычайной ситуации и после нее.
- Необходимо проводить межрегиональные практические программы обмена специалистами из государств-участников для распространения опыта и передовых практик.



Домашнее насилие – это не отдельное явление, влияющее только на жертву и виновного, но нарушение прав человека, разрушающее семьи, личности, общества и оказывающее долгосрочное влияние на сообщества и общества в целом.

- представитель международной организации

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:**

