



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 July 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 29 (а) предварительной повестки дня*

Улучшение положения женщин:

улучшение положения женщин

Насилие в отношении женщин, его причины и последствия

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Рашиды Манджу в соответствии с резолюцией 67/144 Ассамблеи.

* A/70/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик представляет обзор юридически обязывающих положений, механизмов осуществления и соответствующей правовой практики в связи с насилием в отношении женщин в трех региональных правозащитных системах, а именно: в африканской, европейской и межамериканской системах. Она также особо отмечает, что для того, чтобы региональные системы содействовали укреплению универсальных стандартов в области прав человека, содержащихся в международных договорах о правах человека, в системе Организации Объединенных Наций необходимо создать юридически обязывающую нормативно-правовую базу по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность	4
A. Посещения стран	4
B. Доклады Комиссии по положению женщин и Совету по правам человека	4
III. Восполнение пробела в международном праве прав человека: уроки, извлеченные из трех региональных правозащитных систем в связи с правовыми стандартами и практикой применительно к насилию в отношении женщин	5
A. Введение	5
B. Резолюции и доклады Организации Объединенных Наций о региональном сотрудничестве	5
C. Африканская правозащитная система	6
D. Европейская правозащитная система	12
E. Межамериканская правозащитная система	18
IV. Выводы и рекомендации	24

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Рашида Манджу представляет настоящий доклад в соответствии с резолюцией 69/147 Генеральной Ассамблеи. В разделе II она приводит резюме деятельности, которую она осуществила за период после представления своего предыдущего доклада Ассамблее (A/69/368) до июля 2015 года. В разделе III она рассматривает существующие правовые стандарты и практику применительно к насилию в отношении женщин в трех региональных правозащитных системах. В добавлении к докладу Совету по правам человека (A/HRC/29/27/Add.5) Специальный докладчик освещает дискуссии и деятельность, проводимые гражданским обществом в связи с нормативным пробелом в области международного права прав человека.

II. Деятельность

A. Посещения стран

2. Специальный докладчик посетила Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии 31 марта — 15 апреля 2014 года (см. A/HRC/29/27/Add.2), Гондурас — 1–8 июля 2014 года (см. A/HRC/29/27/Add.1), Афганистан 4–12 ноября 2014 года (см. A/HRC/29/27/Add.3) и Судан — 13–24 мая 2015 года. Специальный докладчик выражает признательность правительствам этих стран за их сотрудничество. Она сожалеет о том, что ей пришлось отменить посещение оккупированных палестинских территорий в январе 2015 года из-за того, что она не смогла получить визу. Посещение Южной Африки по просьбе правительства этого государства было перенесено на более позднее время, и из-за отсутствия подтверждения предложенных ею новых сроков Специальный докладчик была вынуждена отменить свое посещение. Специальный докладчик выражает признательность правительству Израиля за то, что отправленный ею в 2012 году запрос о посещении страны недавно был удовлетворен.

B. Доклады Комиссии по положению женщин и Совету по правам человека

3. В марте 2015 года Специальный докладчик приняла участие в пятьдесят девятой сессии Комиссии по положению женщин. Она представила устный доклад о своей деятельности и провела параллельное мероприятие, посвященное сохраняющимся и новым проблемам на пути к ликвидации насилия в отношении женщин.

4. В июне 2015 года Специальный докладчик представила свой шестой тематический доклад Совету по правам человека (A/HRC/29/27). Настоящий доклад основывается на этом тематическом докладе.

III. Восполнение пробела в международном праве прав человека: уроки, извлеченные из трех региональных правозащитных систем в связи с правовыми стандартами и практикой применительно к насилию в отношении женщин

A. Введение

5. В настоящем разделе представлен обзор норм и стандартов, механизмов осуществления и соответствующей правовой практики, касающихся насилия в отношении женщин, в африканской, европейской и межамериканской региональных правозащитных системах. Специальный докладчик ставит перед собой задачу сформулировать руководящие принципы, которые могут оказаться полезными для изучения международной правозащитной системой при рассмотрении нормативных пробелов. Она также подтверждает сформулированное в предыдущих докладах Специального докладчика мнение о том, что для того, чтобы региональные системы содействовали укреплению универсальных стандартов в области прав человека, содержащихся в международных договорах о правах человека, в системе Организации Объединенных Наций необходимо создать юридически обязывающую нормативно-правовую базу по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек.

B. Резолюции и доклады Организации Объединенных Наций о региональном сотрудничестве

6. И Генеральная Ассамблея, и Совет по правам человека принимали резолюции по широкой теме «Региональные механизмы в области поощрения и защиты прав человека»¹. В пункте 5(h) своей резолюции 60/251 от 15 марта 2006 года Ассамблея особо указала, что Совету следует, в частности, действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом. В своей резолюции 12/15, принятой в 2009 году, Совет подтвердил тот факт, что региональные соглашения (механизмы) играют важную роль в поощрении и защите прав человека и что они должны содействовать укреплению универсальных стандартов в области прав человека, содержащихся в международных договорах о правах человека.

7. В своих последующих резолюциях Совет по правам человека призвал Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека проводить рабочие совещания для обмена мнениями по надлежащим видам практики; обсуждения преимуществ и проблем, связанных с региональными механизмами; и укрепления сотрудничества между международными и региональными механизмами, в том числе за счет создания института координаторов в системе Организации Объединенных Наций и региональных механизмах по правам человека. В докладах Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (A/HRC/15/56 и Согг.1), Верховного комиссара (A/HRC/23/18 и A/HRC/28/31) и Генерального секретаря (A/65/369)

¹ См. помимо прочего, резолюцию 63/170 Генеральной Ассамблеи и резолюции 6/20, 12/15, 18/14 и 24/19 Совета по правам человека.

освещается целый ряд вопросов, включая сохраняющуюся актуальность международных стандартов для законодательства и политики в различных регионах; поощрение взаимодействия международных и региональных механизмов, включая поощрение и меры по осуществлению рекомендаций каждой из систем; и обсуждения возможностей восполнения существующих в настоящее время пробелов в области защиты прав человека.

С. Африканская правозащитная система

8. Организация африканского единства (ОАЕ), на смену которой в 2002 году пришел Африканский союз, была создана в 1963 году. Устав, на основании которого была создана ОАЕ, не содержал никаких упоминаний о правах человека, поскольку главная проблема повестки дня заключалась в том, чтобы покончить с колониализмом и отстаивать право на самоопределение африканских государств². Образование в 1981 году Африканской правозащитной системы привело к принятию ряда документов по правам человека и созданию механизмов контроля.

9. Были приняты такие документы по правам человека, как Африканская хартия прав человека и народов, Конвенция, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, Африканская хартия о правах и благосостоянии ребенка, Протокол к Африканской хартии прав человека и народов относительно прав женщин в Африке и Протокол о Статуте Африканского суда по правам человека. Африканская правозащитная система также упоминается в договорах субрегиональных экономических и политических сообществ в Африке. Из-за ограниченности объема настоящего доклада эти субрегиональные системы обсуждаться в нем не будут.

10. К числу контролирующих органов относится Африканская комиссия по правам человека и народов, осуществляющая мониторинг выполнения государствами своих обязательств, предусмотренных, в частности, в Африканской хартии прав человека и народов и в Протоколе к Африканской хартии прав человека и народов относительно прав женщин в Африке, а также Африканский комитет экспертов по правам и благосостоянию ребенка, который ведет наблюдение за осуществлением Африканской хартии о правах и благосостоянии ребенка. Комиссия уполномочена получать и изучать доклады государств-участников, рассматривать сообщения и выполнять другие обязанности по поощрению и защите прав человека³.

11. В Африканской хартии прав человека и народов государства-члены особо отмечают взаимозависимость прав и предлагают такие особые положения, как положения о защите общинных и групповых прав и об установлении обязанностей для отдельных лиц. Хартия стала первым правозащитным документом, внедрившим в практику право на развитие. В Хартии также содержатся отдельные упоминания о женщинах, например в статье 2, которая запрещает дискриминацию, в том числе по признаку пола, и в пункте 3 статьи 18, которая обязывает государства обеспечить ликвидацию любой дискриминации в отношении женщин и осуществлять защиту прав женщин, как это предусмотрено в

² См. Устав Организации африканского единства, в частности статьи II и III.

³ См. статьи 30, 45 и 47 Африканской хартии прав человека и народов.

международных декларациях и конвенциях. Хартия включает в себя принципы, касающиеся культуры, групповых прав и уважения семейного окружения. Статья 60 Хартии уполномочивает Африканскую комиссию использовать в качестве руководства нормы международного права при поощрении и защите прав человека. Некоторые исследователи утверждают, что, несмотря на минимальное количество положений о правах человека женщин, Хартия подразумевает обязательство государств-членов соблюдать нормы международного права прав человека, касающиеся прав женщин⁴. Некоторые высказывают критические замечания в отношении Хартии, указывая на ее нереалистичность и чрезмерную амбициозность, а также отсутствие должного внимания к правам человека женщин, другие же дают ей высокую оценку за то, что она защищает все права человека — как индивидуальные, так и коллективные⁵.

12. Конкретные меры по поддержке принятия отдельного документа по правам женщин осуществляются начиная с 1995 года, преимущественно под руководством неправительственных организаций, работающих в области защиты прав женщин. Первый Специальный докладчик по вопросу о правах женщин в Африке была назначена в 1999 году; она поддержала усилия неправительственных организаций по разработке Протокола к Африканской хартии прав человека и народов относительно прав женщин в Африке. Государства-члены применили минималистский подход к устранению недостатков Хартии. Вместо отдельного договора с его собственным контролирующим органом было решено принять протокол. В ходе переговоров определенные положения проекта вызвали споры, например положения, касавшиеся многоженства, вредной традиционной практики, недопустимости дискриминации на основании сексуальной ориентации, а также права женщин самостоятельно контролировать рождаемость⁶. Проект Протокола был доработан группой правительственных экспертов и принят Ассамблеей Африканского союза в июле 2003 года. Он вступил в силу в 2005 году.

13. Статья 2 Протокола предусматривает, что государства должны принимать позитивные меры для устранения неравенства между женщинами и мужчинами в рамках усилий государств по предоставлению возможности женщинам пользоваться своими правами. Другие статьи содержали обязательства, касающиеся, в частности, права на достоинство; права на жизнь, неприкосновенность и личную безопасность; защиты от вредной практики; права на вступление в брак, предусматривающего имущественные права, попечение о детях и опеку над детьми; защиты от ранних и принудительных браков; права на доступ к правосудию и равную защиту со стороны закона; права на участие в политической жизни и процессе принятия решений; права на мир; права на достаточное жилище, продовольственную безопасность, образование и равенство в доступе к трудоустройству; репродуктивные права и права на охрану здоровья, включая самостоятельный контроль рождаемости; а также права на защиту от ВИЧ-инфекции. Протокол также включает в себя конкретные положения о защите прав женщин-инвалидов. Все положения о поощрении и защите прав,

⁴ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (Oxford University Press, 2007).

⁵ Ebow Bondzie-Simpson, "A critique of the African Charter on Human and Peoples' Rights", *Howard Law Journal*, vol. 31 (1988).

⁶ Rachel Rebouché, "Health and reproductive rights in the Protocol to the African Charter: competing influences and unsettling questions", *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, vol. 16 (2009).

содержащиеся в Африканской хартии прав человека и народов и других договорах о правах человека, являются в равной степени применимыми и к толкованию Протокола⁴.

14. В Протокол включены положения о насилии в отношении женщин, основанные преимущественно на Декларации об искоренении насилия в отношении женщин, но с добавлениями, которые одновременно учитывают конкретные условия и являются прогрессивными. В статье 1 Протокола содержится широкое определение насилия в отношении женщин, в котором конкретно упоминается лишение основных свобод в личной и общественной жизни и определяется вредная практика как любое поведение, отношение и/или практика, которые оказывают негативное воздействие на такие основополагающие права женщин и девочек, как право на жизнь, здоровье, достоинство, образование и физическую неприкосновенность. Статья 4 является всеобъемлющей в плане правовых и неправовых мер, которые государствам-членам надлежит принимать для устранения насилия в отношении женщин, включая принятие специализированного законодательства; применение надлежащих санкций/наказания в случае нарушения; выделение достаточных бюджетных средств; принятие общеобразовательных и информационно-просветительских мер, включая преодоление негативного отношения, традиций и культурных особенностей, в целях ликвидации вредной культурной и традиционной практики; а также предоставление надлежащих услуг, включая правосудие, медицинскую помощь и убежище.

15. Важно отметить, что в преамбуле к Протоколу в явной форме указано, что позитивные африканские ценности основаны на принципах равенства, свободы, достоинства, справедливости, солидарности и демократии. Такое пояснение является важным для преодоления насилия в отношении женщин, поскольку исследования показывают, что в некоторых обществах насилие, включая избивание жен, считается или воспринимается как одна из африканских семейных ценностей⁷.

16. Важнейшим событием стало включение в Протокол положений об аборте, поскольку это был первый случай включения подобных положений в международный или региональный договор по правам человека. В статье 14 (2) (с), посвященной проблеме аборта по медицинским показаниям, указывается на необходимость принятия всех надлежащих мер для охраны репродуктивного здоровья женщин, в том числе посредством разрешения аборт в следующих обстоятельствах: преступление сексуального характера, изнасилование, кровосмешение, или если сохранение беременности угрожает психическому и физическому здоровью матери. Это положение имеет важнейшее значение, учитывая высокий уровень материнской смертности, связанной с практикой рискованных абортов. Тем не менее культурные, религиозные и другие моральные доводы против прерывания беременности во многих африканских странах препятствуют эффективному осуществлению этого права.

17. Статья 14 (1) требует от государств обеспечивать соблюдение и поощрение прав женщин на защиту от болезней, передаваемых половым путем, включая ВИЧ/СПИД, и право быть информированными о ВИЧ-статусе своих партнеров. Данное положение имеет большое значение в контексте высоких пока-

⁷ Alice Armstrong, *Culture and Choice: Lessons from Survivors of Gender Violence in Zimbabwe* (Southern African Research and Documentation Centre, 1998).

зателей частоты ВИЧ-инфекции, а также учитывая взаимозависимость насилия в отношении женщин и ВИЧ. Статья 6(с) Протокола затрагивает проблему полигамии, поскольку данная практика зачастую связана с актами насилия в отношении женщин.

18. В отношении Протокола высказывались критические замечания, в частности на основании того, что его формулировки являются слишком специализированными и узкими и что такие формулировки могут вынудить государства отказаться от ратификации этого документа; что амбициозные положения создают правовые обязательства, которые государства не могут выполнить, и что он опирается на западное представление о правах женщин без определения того, будет ли при его осуществлении учитываться обычное право, и если да, то каким образом⁸. Другим предметом критики является то, что определенные аспекты Протокола содержат внутренние противоречия и не соответствуют международным стандартам⁶.

19. В Африканской хартии о правах и благосостоянии ребенка упоминаются отдельные аспекты насилия в отношении девочек, включая ранние и принудительные браки; детский труд; надругательство; пытки; вредную социальную и культурную практику; положение детей в условиях вооруженного конфликта; сексуальную эксплуатацию; и торговлю детьми и их похищение. Наряду с отрицанием африканских традиций и ценностей Хартия запрещает традиционную практику и обычаи, причиняющие вред ребенку⁹.

20. Отсутствие в африканской правозащитной системе механизма обеспечения исполнения в судебном порядке привело к отставанию этой идеи со стороны гражданского общества на протяжении более чем четырех десятилетий¹⁰. Создание Африканского суда по правам человека было предусмотрено Протоколом о Статуте Африканского суда по правам человека¹¹ и предусматривает слияние Африканского суда и Африканского суда по правам человека и народов. В преамбуле Протокола указывается, что целью Суда является обеспечение прав, содержащихся в Африканской хартии прав человека и народов, Африканской хартии о правах и благосостоянии ребенка, Протоколе относительно прав женщин в Африке и любом другом договоре о правах человека, ратифицированном государствами. Таким образом, Протокол значительно расширяет полномочия Суда, выводя их за пределы существующих в Африканской правозащитной системе документов. К сожалению, этот Протокол ратифицировали только пять государств, в то время как для создания Суда необходимо, чтобы Протокол был ратифицирован 15 государствами. Пока же рассмотрением дел продолжает заниматься созданный в 1998 году Африканский суд по правам человека и народов.

⁸ См. Kirstin Davis “The emperor is still naked: why the Protocol on the Rights of Women in Africa leaves women more exposed to discrimination”, *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, vol. 42, No. 3(2009).

⁹ См. Rachel Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2004).

¹⁰ Vincent O. Orlu Nmehielle, “Towards an African Court of Human Rights: Structuring and the Court”, *Annual Survey of International and Comparative Law*, vol. 6, No. 1 (2000).

¹¹ Официально принят на саммите Африканского союза в июле 2008 года.

21. Статья 45 Африканской хартии прав человека и народов косвенно допускает назначение специальных докладчиков, а правило 23 правил процедуры Африканской комиссии по правам человека и народов в явной форме предусматривает образование Комиссией таких вспомогательных механизмов, как институт специальных докладчиков. В 1996 году был учрежден мандат Специального докладчика по вопросу о правах женщин в Африке, и в 1999 году был назначен первый мандатарий из состава членов Комиссии. Канцелярия Специального докладчика сталкивается с серьезными проблемами, поскольку не получает достаточных бюджетных средств от Комиссии или поддержки от секретариата¹². Несмотря на эти проблемы, Специальный докладчик предпринял ряд информационно-разъяснительных поездок в различные страны, в ходе которых внимание также обращалось и на проблему насилия в отношении женщин.

22. Статья 62 Хартии обязывает государства-участники представлять доклады один раз в два года. Были утверждены руководящие принципы подготовки докладов; государства должны сообщать об общем положении в области прав человека, как это зафиксировано в Африканской хартии, а в части VII Руководящих принципов подготовки национальных периодических докладов от 1989 года изложены требования о представлении информации, касающейся ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Государства обязаны представлять доклады как о законодательных, так и о прочих мерах, принятых в целях расширения прав и возможностей женщин, а также мерах по устранению препятствий для участия женщин во всех аспектах жизни. Руководящие принципы также содержат требования о том, чтобы государства-участники в своих докладах сообщали информацию по каждой из статей Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Статья 26 Протокола, касающегося прав женщин в Африке подтверждает обязательство государств-участников включать в свои периодические доклады информацию о принятых мерах по осуществлению прав женщин, провозглашенных Протоколом. В 2010 году были утверждены руководящие принципы представления докладов по Протоколу. Периодические доклады, представленные после принятия этих руководящих принципов, свидетельствуют о несоблюдении принципов представления докладов по Протоколу. Вместе с тем при рассмотрении докладов Африканская комиссия по правам человека и народов затрагивает вопросы о правах женщин и в некоторых заключительных замечаниях обращается непосредственно к положению женщин.

23. Процедура сообщений Африканской комиссии по правам человека и народов не используется повсеместно применительно к правам женщин в целом и насилию в отношении женщин в частности. Хотя в ряде решений Комиссия упоминала о защите прав женщин, ссылаясь на статью 18 Африканской хартии прав человека и народов, в основном это проявлялось скорее косвенно, чем в виде конкретных решений по правам женщин. В настоящее время Комиссия рассмотрела более 550 сообщений, но лишь в одном деле, решение по которому принято в 2011 году, — *Egyptian Initiative for Personal Rights and INTERIGHTS v. Egypt* (сообщение № 323/06) — Комиссия четко потребовала применить средства правовой защиты против нарушений прав женщин. В этом деле Комиссия рассматривала жалобы на проявления гендерного насилия со

¹² См. Julia Harrington, "Special rapporteurs of the African Commission on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal*, vol. 1, No. 2(2001).

стороны государственных органов во время политических демонстраций и установила наличие нарушения прав человека женщин по Африканской хартии, поскольку Египет не является участником Протокола, касающегося прав женщин в Африке. Комиссия сочла неприемлемым для рассмотрения на основании временной юрисдикции дело *Echaria v. Kenya* (сообщение № 375/09), касавшееся имущественных прав женщин при разводе, и объявила приемлемым для рассмотрения дело об изнасиловании, представленное организацией «Равенство сейчас» против Эфиопии (сообщение № 341/07).

24. Ограниченное применение процедуры сообщений о защите прав женщин вызывает обеспокоенность. К числу причин такого ограниченного применения относятся: отсутствие или ограничение доступа женщин к правосудию на национальном уровне, что создает впечатление об аналогичных недостатках в африканской региональной системе; отсутствие знаний о том, каким образом можно воспользоваться системой; недоступность системы сообщений из-за требования пункта 5 статьи 56 Африканской хартии прав человека и народов, касающегося исчерпания внутренних средств правовой защиты до подачи жалоб в Комиссию; довольно небольшое число организаций по вопросам прав женщин, взаимодействующих с региональной правозащитной системой, а также недостаточно полное отражение прав женщин в Хартии, которые создают препятствия на пути использования региональных систем. Последний довод в настоящее время утратил свое значение, учитывая, что Протокол, касающийся прав женщин в Африке, действует в течение почти десятилетия, а использование предусмотренной в нем процедуры все еще ограничено.

25. В африканской правозащитной системе НПО национального уровня не пользуются в достаточной мере возможностью представления альтернативных докладов. Немногие из расположенных в Африке НПО по защите прав женщин представляют такие доклады Комиссии. Возможно, это объясняется тем, что такие НПО лучше знакомы с системой Организации Объединенных Наций, чем с африканской системой, либо они не видят результатов работы Комиссии и поэтому не считают ее эффективным механизмом.

26. Несмотря на наличие Африканской хартии прав человека и народов и Протокола, касающегося прав женщин в Африке, африканские государства подвергаются критике не только в связи с положением в области прав человека в целом, но и по поводу отношения непосредственно к правам человека женщин¹³. Ряд проблем, такие как ограниченность ресурсов, промедление с принятием решений, нехватка знаний, ответственности и политической воли, несоблюдение обязательств по представлению докладов и ограниченное сотрудничество с региональными правозащитными механизмами, привело к тому, что африканская система воспринимается как неэффективная с точки зрения осуществления ее мандата, включая аспекты, связанные с поощрением, защитой и подотчетностью в отношении прав женщин.

¹³ Christof Heyns, "The African regional human rights system: In need of reform?", *African Human Rights Journal*, vol. 1, No. 2 (2001).

D. Европейская правозащитная система

27. Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия стала вторым региональным договором, принятым непосредственно для решения проблемы насилия в отношении женщин¹⁴. Механизм наблюдения за выполнением данного договора создан недавно, и к настоящему моменту еще нет докладов или правовой практики, на которую можно было бы сослаться при определении его эффективности.

28. Совет Европы располагает значительными законодательными полномочиями, в то время как Европейский союз как еще один крупный европейский политико-правовой орган имеет ограниченную юрисдикционную компетенцию, в том числе и в сфере издания каких-либо законов, касающихся насилия в отношении женщин.¹⁵ Европейский союз издал две директивы, посвященные определенным видам насилия, которым особенно часто подвергаются именно женщины, — торговля людьми и сексуальные домогательства на рабочем месте. Совет Европы принял два документа, имеющих обязательную юридическую силу: Конвенцию о противодействии торговле людьми и Конвенцию о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. Из-за ограниченности объема настоящего доклада эти два документа обсуждаться в нем не будут.

29. С 1990-х годов Совет Европы принял многочисленные меры и подготовил рекомендации, показатели, доклады и другие не имеющие обязательной юридической силы документы, устанавливающие руководящие принципы по достижению прогресса в области борьбы с насилием в отношении женщин посредством законодательных и иных мер¹⁶. В качестве примера можно упомянуть такие меры, как принятие рекомендации 2002 (5) по защите женщин от насилия; учреждение в 2005 году Целевой группы по борьбе с насилием в отношении женщин, включая насилие в семье; и участие в информационно-просветительских кампаниях, совещаниях и мероприятиях¹⁷. На основе рекомендации Целевой группы в 2009 году Совет постановил разработать юридически обязывающий документ, регламентирующий вопросы предупреждения, защиты и наказания в области насилия в отношении женщин, что позволит восполнить пробел в региональной правозащитной системе. Конвенция о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием была принята в 2011 году и вступила в силу в 2014 году.

30. Конвенция рассматривает насилие в отношении женщин и как нарушение прав человека, и как одну из форм дискриминации по гендерному признаку, укрепляя тем самым обязательства, налагаемые на государства. Положения Конвенции, состоящей из 81 статьи, определяют круг комплексных правовых и

¹⁴ Первой была Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него 1994 года.

¹⁵ European Commission, *Feasibility Study to Assess the Possibilities, Opportunities and Needs to Standardise National Legislation on Violence against Women, Violence against Children and Sexual Orientation Violence* (Luxembourg, 2010).

¹⁶ См. Council of Europe, “Compilation of international legal instruments relevant to the Ad Hoc Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence”, available from www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/CAHVIO/compilation_en.pdf.

¹⁷ См. www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro_Task_Force_EN.asp.

иных мер, которые государства должны принимать для выполнения своих обязательств по предупреждению насилия в отношении женщин, защите женщин и преследованию виновных в судебном порядке. Такие меры включают в себя сбор данных, меры по предупреждению, защите и поддержке, а также законодательные и следственные меры и меры по преследованию в судебном порядке. Конвенция также предусматривает создание механизма наблюдения за соблюдением договора в целях обеспечения подотчетности государств.

31. Конвенция обязывает государства принять всеобъемлющую и согласованную политику, помещающую в центр каждой меры права жертв, а также привлечь к участию в этой деятельности всех соответствующих субъектов, включая государственные учреждения, национальные, региональные и местные органы власти, организации гражданского общества и прочие соответствующие структуры. В главе II Конвенции содержится четкий призыв к применению комплексного подхода и требование о создании специального государственного координационного органа в целях надзора за осуществлением политики и мер, включая сбор разукрупненных данных. К числу других разделов относятся: глава III об определенных законодательных, политических и иных мерах в области предупреждения; глава IV о вопросах защиты и поддержки; глава V об аспектах материального права; глава VI о расследовании, преследовании, процессуальном праве и обеспечительных мерах; глава VII о вопросах миграции и предоставления убежища; и глава VIII о международном сотрудничестве.

32. В том, что касается предупреждения, в Конвенцию включено требование, в соответствии с которым государства должны принять политику, необходимую для того, чтобы изменить убеждения и оспорить гендерные роли и стереотипы, допускающие насилие в отношении женщин; осуществлять подготовку специалистов, работающих с жертвами; повышать информированность о различных видах насилия и их травмирующем характере; сотрудничать с неправительственными организациями, средствами массовой информации и частным сектором; а также обеспечивать взаимодействие с общественностью. В отношении защиты и поддержки государства должны обеспечить, чтобы в центре всех мер находились потребности и безопасность жертв, а также организовать следующее: специализированные услуги по оказанию медицинской помощи, психологического и юридического консультирования жертв и их детей; достаточное количество приютов; бесплатные телефонные службы помощи; специализированная поддержка жертв сексуального насилия; и структура отчетности для специалистов.

33. Что касается материального права, государствам необходимо обеспечить наличие надлежащих гражданско-правовых средств защиты; установить уголовную ответственность и определить соответствующее наказание за все виды насилия в отношении женщин и насилия в семье; а также признать в законодательном порядке, что тот факт, что обвиняемый является членом семьи или бывшим супругом жертвы насилия в отношении женщин и насилия в семье, представляет собой отягощающее обстоятельство, которое должно учитываться при определении меры наказания. В отношении расследования, судебного преследования и процессуальных аспектов государствам надлежит определить соответствующее наказание за любые виды насилия в отношении женщин и насилия в семье; предусмотреть, чтобы культура, обычаи, религия или так называемые соображения чести не служили оправданием каких-либо актов насилия; предоставить жертвам насилия доступ к специальным мерам защиты

на время проведения следствия и судебного разбирательства; применять протоколы по оценке риска для укрепления защиты жертв; обеспечивать, чтобы правоохранительные органы без промедления реагировали на призывы о помощи и надлежащим образом разрешали опасные ситуации; и ввести превентивные и защитные законодательные меры, включая вынесение в чрезвычайных случаях постановлений о запрещении контактов.

34. Одним из важнейших компонентов эффективной разработки политики и необходимым требованием контроля за осуществлением мер является систематический и надлежащий сбор данных. В Конвенции оговаривается вид данных, подлежащих сбору и последующему распространению национальным координационным органом среди соответствующих контролирующих органов. Глава IX Конвенции содержит подробные положения, касающиеся системы контроля, необходимой для осуществления Конвенции как на национальном, так и на региональном уровнях. Государства-участники не вправе предусматривать оговорки в отношении положений, касающихся контроля. Государствам-участникам предлагается учредить руководящие органы на региональном, национальном и местном уровнях для координации, осуществления, контроля и оценки соответствующих направлений политики и мер.

35. Конвенция предусматривает создание группы экспертов по противодействию насилию в отношении женщин и насилию в семье. Группа экспертов будет состоять из 10–15 членов, назначаемых в личном качестве, и будет подотчетна Комитету сторон Конвенции. Для оценки различных мер, принятых государствами-участниками, группа экспертов будет использовать процедуру, основанную на рассмотрении докладов, и будет принимать во внимание информацию, представляемую как государствами, так и НПО. Группа экспертов может организовывать посещения стран в тех случаях, когда информация по какому-либо делу является недостаточной, а другие пути получения заслуживающих доверия сведений отсутствуют. В определенных обстоятельствах группа экспертов может просить государство-участника представить в срочном порядке специальный доклад о мерах, принятых с целью предупреждения практики грубых, массовых или постоянных нарушений положений Конвенции, либо направить запрос о посещении соответствующей страны.

36. В соответствии с Конвенцией национальным парламентам предлагается принять участие в контроле за осуществлением Конвенции, и государства-участники должны выносить доклады группы экспертов на рассмотрение своих парламентов. Парламентская ассамблея Совета Европы также уполномочена оценивать осуществление Конвенции.

37. На основе заключений группы экспертов Комитет сторон может принимать рекомендации о мерах, которые надлежит осуществить соответствующему государству-участнику. В соответствии с Конвенцией группа экспертов может также принимать общие рекомендации, не имеющие отношения к конкретным странам. Эти толковательные рекомендации не будут иметь обязательную юридическую силу, но могут служить руководством для более ясного понимания и более эффективного осуществления Конвенции.

38. Одно из обстоятельств, вызывающее обеспокоенность исследователей, состоит в том, что в Конвенции проводится явное различие между насилием в семье и насилием в отношении женщин. Указывается, что Конвенция одновременно рассматривает насилие в семье как нейтральное в гендерном отношении

явление, признавая при этом, что жертвами насилия в семье гораздо чаще становятся женщины. Указывается также, что это представляет собой отход от более ранней позиции Совета Европы о гендерном характере насилия в семье и что это вступает в противоречие с международным представлением о гендерном насилии¹⁸.

39. Конвенция о защите прав человека и основных свобод отражает западно-европейские стандарты и моральные принципы, применяемые к европейскому контексту. Конвенция вступила в силу 3 сентября 1953 года. В Конвенции перечислены материальные и дополнительные права, включая право на эффективное средство правовой защиты, а также содержится положение о запрещении дискриминации. Принятые позднее протоколы об изменении гарантируют некоторые другие права, включая равноправие супругов (см. Протокол № 7, статья 5) и общее право не подвергаться дискриминации (см. Протокол № 12, статья 1).

40. В ходе переговоров по Конвенции было принято решение о создании как Европейского суда по правам человека, так и Европейской комиссии по правам человека¹⁹. Действовавшая с 1953 по 1999 год Комиссия преимущественно выполняла две функции: оберегала Суд от возможного избытка индивидуальных жалоб и выполняла роль регионального учреждения, непосредственно доступного для отдельных лиц²⁰. Она пропускала жалобы через фильтр процедуры определения приемлемости, выполняла роль посредника в целях мирного урегулирования споров, осуществляла деятельность по установлению фактов и готовила доклады в отношении споров, которые признавались приемлемыми, но не были урегулированы. В соответствии с Протоколом № 11 функции Комиссии перешли к Европейскому суду по правам человека.

41. Европейский суд по правам человека был учрежден в 1959 году. Постановления Суда направляются Комитету министров, который осуществляет надзор за их исполнением²¹. Суд указывает, что его роль поощрения и защите прав человека является вспомогательной и контролирующей, поскольку основная ответственность за соблюдение прав человека возлагается на договаривающиеся государства. Решения Суда обычно отражают мнение о том, что Конвенцию следует толковать функциональным образом, учитывающим общепризнанные стандарты в национальном законодательстве европейских государств. В отсутствие общеевропейского консенсуса национальное законодательство рассматривается сквозь призму «концепции пределов оценки», которая допускает определенную степень гибкости при оценке законодательных, административных или судебных мер, принимаемых государствами, с тем чтобы учитывать отличия в практике государств. Это может привести к тому, что Суд будет воздерживаться от принятия слишком строгих толковательных решений в условиях отсутствия морального и/или правового консенсуса среди государств-членов. Эта доктрина подвергалась критике за то, что она подрывает универсальный характер прав человека и приносит неоправданный уровень гибкости в толкование Конвенции. С другой стороны, сторонники этой конвен-

¹⁸ Renée Römkens and Fleur van Leeuwen, research paper (on file with author).

¹⁹ См. Council of Europe, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, vol. I.

²⁰ См. Mark W. Janis, Richard S. Kay and Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2008).

²¹ Европейская конвенция о правах человека, статья 46 (2).

ции утверждают, что она признает наличие различий в культурных и политических стандартах европейских государств.

42. Суд занимался рассмотрением дел, связанных с насилием в семье, изнасилованием, насилием по мотивам чести, калечением женских гениталий, бесчеловечным обращением при содержании под стражей, насилием в общественных местах, подневольным состоянием, принудительной стерилизацией и насилием в связи с прерыванием беременности. Большинство случаев касались насилия, которое уже имело место, за исключением дел, связанных с насилием по мотивам чести и калечением женских гениталий, которые касались права не подвергаться высылке, т. е. предупреждения фактических актов насилия. Случаи насилия в отношении женщин имеют отношение к статье 2 (право на жизнь), статье 3 (запрещение пыток), статье 8 (право на уважение частной и семейной жизни), статье 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и статье 14 (запрещение дискриминации). Вместе с тем жалобы, касающиеся насилия в отношении женщин, обычно рассматриваются в связи с более широкими вопросами о том, представляет ли собой данный случай нарушение статьи 8, превышает ли совершенное насилие определенный пороговый уровень жестокости по статье 2 и приравнивается ли данное насилие к пыткам или бесчеловечному и унижающему достоинство обращению по статье 3. Суд часто рассматривал случаи насилия в отношении женщин исключительно по статье 8 и воздерживался от обсуждения применимости других статей.

43. Правовая практика Суда отражает точку зрения о том, что, хотя основной целью статьи 8 является защита отдельных лиц от произвольных действий со стороны государственных органов, некоторые позитивные обязательства могут предполагать принятие определенных мер в сфере взаимоотношения отдельных лиц²². Поэтому в некоторых случаях Суд обязывал государства-участники совершать определенные действия, а не только воздерживаться от вмешательства. Такая практика часто используется в отношении дел, касающихся насилия в отношении женщин, представляющего собой нарушения по статьям 2 и 8²³. Суд считает, что предоставление женщинам, пострадавшим от насилия, доступа к правосудию является обязательством государств-участников, которое подразумевает формирование правовой базы для уголовного преследования за акты насилия в отношении женщин; нормативно-правовой базы для деятельности судебных и правоохранительных органов по защите прав отдельных лиц²⁴; правовой помощи²⁵; и процессуальных рамок для осуществления прав в тех случаях, когда государственные органы не принимают соответствующих мер²⁶. Суд выразил мнение о том, что Конвенция требует проведения эффективного расследования случаев насилия в отношении женщин, судебного преследования в отношении виновных и назначения им наказания без неоправданной за-

²² См., например, *Airey v. Ireland* (1979); *X and Y v. The Netherlands* (1985); *Bevacquaand S. v. Bulgaria* (2008); *A. v. Croatia* (2010); *Kaluczka v. Hungary* (2012).

²³ См. *Osman v. United Kingdom* (1998); *Tomasic and Others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009); *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Bevacquaand S. v. Bulgaria* (2008); *A. v. Croatia* (2010); *Hajduova v. Slovakia* (2010); *Ebcin v. Turkey* (2011); *Kaluczka v. Hungary* (2012); *M. C. v. Bulgaria* (2003); *Siliadin v. France* (2005).

²⁴ *A, B and C. v. Ireland* (2010).

²⁵ *Airey v. Ireland* (1979).

²⁶ *Tysiac v. Poland* (2007).

держки²⁷, поскольку длительная задержка оказывает воздействие на эффективность приговора и сокращает до минимума сдерживающее воздействие, которое должно оказывать уголовное преследование²⁸. Позитивное обязательство не допускать насилия предусматривает в определенных обстоятельствах обращение с требованием к властям принимать превентивные оперативные меры по защите какого-либо лица от преступных деяний другого лица²⁹.

44. Суд обычно не использует термин «должная осмотрительность» в связи с делами о применении насилия в отношении женщин. В деле *Ebcin v. Turkey* Суд напомнил, что должная осмотрительность — подразумеваемое требование, вытекающее из обязательства проводить расследования. Вместе с тем если Суд установил, что национальным властям было известно или должно было быть известно о существовании реального и непосредственного риска, то в этом случае он рассматривает вопрос о том, проявили ли власти должную осмотрительность по недопущению насилия в отношении жертвы³⁰. Суд отметил, что рамки позитивных обязательств следует толковать таким образом, чтобы не налагать непосильного или несоразмерного бремени на государственные органы, и указал, что они не распространяются на каждый предполагаемый риск для жизни³¹.

45. За исключением одного дела³², Суд не причислял дискриминацию в отношении женщин к причинам насилия в отношении женщин и не считал необходимым рассматривать жалобы, основанные на прочих положениях Конвенции, включая статью 14. Согласно еще одному критическому отзыву о правовой практике Суда, решения принимаются непоследовательно, несмотря на схожесть фактов и обстоятельств. В качестве примера таких непоследовательных решений можно привести дела *Opuz v. Turkey* и *A v. Croatia*, касающиеся толкования имеющихся статистических данных, подтверждающих, что жертвами насилия в семье значительно чаще становятся женщины³³. Кроме того, хотя упоминание о недопущении дискриминации и должной осмотрительности содержится в ряде дел, только в деле *Opuz* Суд дает некое разъяснение относительно сферы действия таких обязательств. Дело *Opuz* является единственным делом о насилии в семье, в котором Суд ссылается на различные международные и региональные документы по правам человека и подчеркивает обязательный характер Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и взаимоприменимость международных и региональных стандартов. К сожалению, Суд не ссылается на какие-либо международные документы в последующих делах о гендерном насилии. Впоследствии он ссылался на Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин только в связи с двумя делами: одно касалось принудительной стерилизации (*V.C. v. Slovakia*, 2011), а другое — законного права на аборт (*R.R. v. Poland*, 2011).

²⁷ *M.C. v. Bulgaria* (2003); *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *Opuz v. Turkey* (2009); *Kaluczka v. Hungary* (2012).

²⁸ *Ebcin v. Turkey* (2011).

²⁹ *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Tomasic and Others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009).

³⁰ *Opuz v. Turkey* (2009).

³¹ *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Tomasic and Others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009).

³² *Opuz v. Turkey* (2009).

³³ *Opuz v. Turkey* (2009); *A. v. Croatia* (2010).

46. В отсутствие эффективного механизма по обеспечению исполнения постановлений Суда, в различных государствах-членах решения Суда выполняются неэффективно. Еще одна проблема, стоящая перед Судом, — растущее количество дел, что может привести к распределению дел по их важности в ущерб делам о насилии в отношении женщин.

Е. Межамериканская правозащитная система

47. Межамериканская правозащитная система была образована в 1948 году и функционирует в рамках Организации американских государств, уделяя перво-степенное внимание таким вопросам, как демократия, права человека, безопасность и развитие. Развитие нормативной базы включало в себя принятие в 1948 году Американской декларации прав и обязанностей человека и Устава Организации американских государств. Декларация признает ряд гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на жизнь (статья I); право женщин в период беременности и грудного вскармливания и детей на специальную защиту, заботу и помощь (статья VII); право на сохранение здоровья и благополучия (статья XI); право на образование (статья XII); право принимать участие в культурной жизни и пользоваться результатами интеллектуального труда (статья XIII); право на труд и справедливое вознаграждение (статья XIV); и право на социальное обеспечение (статья XVI). Устав содержит упоминания о правах человека в ряде своих положений, включая пункт 1 статьи 3 об основных правах каждого человека без какого бы то ни было различия по признаку расы, гражданства, вероисповедания или пола. Статья 17 гласит: «Каждое государство имеет право на свободное и естественное развитие своей культурной, политической и экономической жизни. В этом свободном развитии государство уважает права человеческой личности и принципы всеобщей морали». Статья 106 предусматривает создание Межамериканской комиссии по правам человека в качестве консультативного механизма по поощрению и защите прав человека.

48. Основным руководящим договором межамериканской правозащитной системы является принятая в 1969 году Американская конвенция о правах человека. Часть I содержит перечень гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, которые государства обязуются уважать и обеспечивать без какой-либо дискриминации. Пункт 1 статьи 1 устанавливает общие обязательства государств по соблюдению и обеспечению прав, признаваемых в Конвенции, без какой-либо дискриминации по различным признакам, включая пол. Статья 2 обязывает государства принять законодательные и другие меры для введения в действие этих прав. Важнейшее значение для защиты права женщин на жизнь, свободную от насилия, также имеют положения о судебной защите и надлежащих гарантиях, содержащиеся в пункте 1 статьи 8 и в статье 25; о праве на гуманное обращение и личную неприкосновенность (статья 5); о праве на личную жизнь, уважение чести и достоинства (статья 11); и о праве на жизнь (статья 4). Гарантии равенства перед законом и равной защиты содержатся в статье 24, а статья 17 признает равенство прав супругов во время брака и при его расторжении, а также общее право на защиту семьи. Обязательства государств в связи с проблемой насилия в отношении женщин включают в себя обязанность действовать с должной осмотрительностью в процессе принятия мер в отношении данного нарушения прав человека и обязатель-

ство обеспечивать надлежащий и эффективный доступ к правосудию³⁴. Часть II Конвенции учреждает Межамериканскую комиссию по правам человека и Межамериканский суд по правам человека в качестве компетентных контролирующих органов.

49. Документом межамериканской правозащитной системы, ратифицированным наибольшим числом стран, является принятая в 1994 году Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него (Конвенция Белем-ду-Пара). Одна из особенностей данной Конвенции состоит в том, что она определяет насилие в отношении женщин как «любое действие или поведение, обусловленное гендерной мотивацией, которое приводит к смерти или наносит физический, половой или психологический ущерб или приносит страдания женщинам, будь то в общественной или частной сфере» (статья 1). Конвенция недвусмысленно признает взаимосвязь гендерного насилия и дискриминации, указывая, что такое насилие является проявлением исторически сложившегося неравного соотношения сил между мужчинами и женщинами и что право женщин на жизнь, свободную от насилия, подразумевает право не подвергаться никаким видам дискриминации, добиваться признания и получать образование без каких-либо препятствий и, в частности, не зависеть от поведенческих стереотипов (преамбула и статья 6). Конвенция устанавливает, что насилие затрагивает женщин различным образом, препятствуя осуществлению ими других основополагающих прав гражданского и политического характера, а также экономических, социальных и культурных прав (статья 5). Конвенция предписывает государствам-участникам действовать с должной осмотрительностью в целях предупреждения насилия в отношении женщин, расследования актов такого насилия и наказания лиц, совершающих такие деяния (статья 7) независимо от того, имеют ли они место в общественной или частной сфере и совершаются ли они частными лицами или государственными должностными лицами. Конвенция обязывает государства уделять особое внимание связанным с риском насилия ситуациям, с которыми могут сталкиваться определенные группы женщин по причине своей расы, этнического происхождения, своего статуса мигрантов, беженцев или перемещенных лиц; аналогичного внимания заслуживают беременные женщины, женщины-инвалиды, женщины, оказавшиеся в неблагоприятных экономических условиях, затронутые вооруженным конфликтом или лишенные свободы (статья 9).

50. Конвенция Белем-ду-Пара также признает важную взаимосвязь между доступом женщин к надлежащей судебной защите при уведомлении об актах насилия и ликвидацией проблемы насилия и дискриминации, которая его подкрепляет. В соответствии со статьей 8 государства-участники соглашаются последовательно принимать конкретные меры, включая разработку учебных программ, рассчитанных на всех, кто связан с отправлением правосудия в широком смысле; осуществлять образовательную деятельность, направленную на повышение информированности широких слоев населения по данному вопросу; изменить социальные и культурные модели поведения и оказывать противодействие предрассудкам, обычаям и другим видам практики, разрешающим или усугубляющим насилие в отношении женщин; предоставлять надлежащие специализированные услуги женщинам, подвергшимся насилию; и обеспечить

³⁴ См. Inter-American Commission on Human Rights, Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas (Organization of American States, 2007).

проведение научных исследований и сбор данных о причинах, последствиях и масштабах насилия в отношении женщин в целях разработки политики и оценки эффективности соответствующих мер.

51. В 2004 году был сформирован механизм по наблюдению за осуществлением Конвенции Белем-ду-Пара и решению проблем, связанных с ее несоблюдением. Этот механизм состоит из двух компонентов: Конференции государств-участников и Комитета экспертов. В круг полномочий данных структур входят институционализация политического намерения государств, создание основанной на консенсусе независимой системы для оценки достигнутого прогресса в осуществлении Конвенции, поощрения ее осуществления и формирования системы технического сотрудничества между государствами-участниками. Процесс последующей деятельности включает в себя этапы многосторонней оценки и принятия последующих мер. На этапе многосторонней оценки Комитет экспертов анализирует осуществление Конвенции, издает рекомендации, основанные на вопросниках, заполняемых государствами-участниками, и готовит региональный доклад. На этапе принятия последующих мер Комитет распространяет среди государств-членов дополнительные вопросники, посвященные выполнению его конкретных рекомендаций. На сегодняшний день опубликовано 56 страновых докладов, один доклад по результатам последующих мер и два региональных доклада.

52. Комиссия впервые применила Конвенцию Белем-ду-Пара в прецедентном деле *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*; она пришла к мнению, что государство не проявило должной осмотрительности, необходимой для предупреждения, пресечения и искоренения насилия в семье, и признала государство ответственным за допущенное нарушение в связи с тем, что в течение 17 лет правонарушитель не был ни осужден, ни приговорен к наказанию³⁵.

53. Еще одним региональным договором по вопросу о насилии в отношении женщин является Межамериканская конвенция о запрещении пыток и наказании за них (1985 год), учитывая ее воздействие на концептуализацию изнасилования как пытки³⁶.

54. Институциональный механизм состоит из комиссии и суда. В круг ведения Межамериканской комиссии по правам человека входит получение и рассмотрение индивидуальных сообщений, касающихся нарушений прав человека; наблюдение за общей ситуацией с правами человека в государствах-участниках; осуществление посещений стран *in loco* для проведения углубленного анализа общей ситуации и/или расследования конкретных ситуаций; повышение осведомленности о правах человека среди народов стран Северной и Южной Америки, в том числе посредством публикации докладов по соответствующим тематическим вопросам; организация и проведение визитов, лекций, семинаров и совещаний с государственными и негосударственными субъектами; разработка рекомендаций для государств-членов; направление государствам-членам в серьезных и безотлагательных случаях предложений о при-

³⁵ См. Inter-American Commission on Human Rights, *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, Case 12.051, Report No. 54/01 (2001).

³⁶ См. Inter-American Court of Human Rights, *Fernández Ortega et al. v. Mexico*. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 30 August 2010 and *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 31 August 2010.

нятии предупредительных мер во избежание непоправимого вреда; направление дел в Межамериканский суд по правам человека; подача запросов в Межамериканский суд по правам человека в целях получения консультативного заключения; и рассмотрение межгосударственных сообщений. Использование механизма предупредительных мер позволило Комиссии направить государству-участнику просьбу о принятии мер по защите жизни и личной неприкосновенности защитников прав женщин в Колумбии, занимавшихся вопросами, которые касались вооруженного конфликта; защищать жизнь, личную неприкосновенность и здоровье женщин, проживающих в лагерях для перемещенных лиц в Гаити; обеспечить безопасность защитников прав женщин в Мексике; и защитить жертв сексуальных надругательств, помимо прочих ситуаций, требующих безотлагательного вмешательства.

55. Межамериканский суд по правам человека выполняет как судебные, так и консультативные функции. В рамках своей судебной функции Суд рассматривает дела, направляемые ему либо Комиссией, либо государствами — участниками Американской конвенции по правам человека. Суд вынес множество постановлений по широкому кругу проблем прав человека³⁷, однако лишь с недавнего времени в своих постановлениях он стал уделять внимание гендерным вопросам, начиная с проблемы сексуального насилия в постановлении по делу *Miguel Castro Castro Prison v. Peru*³⁸. После 2007 года благодаря системе подачи индивидуальных жалоб число дел, касающихся прав человека женщин, которые были представлены Комиссией Суду, возросло. Это привело к принятию ряда судебных решений, обеспечивших развитие важных правовых норм в области дискриминации и насилия в отношении женщин³⁹. Суд также может принимать временные меры по делам исключительной тяжести и в экстренных случаях, а также в целях предупреждения непоправимого вреда⁴⁰. В рамках своей консультативной функции Суд может также выносить консультативное заключение относительно толкования Американской конвенции о правах человека и других региональных договоров⁴¹. Механизм получения консультативного заключения Суда пока еще не использовался в связи с вопросами прав женщин. Суд соглашался на получение экспертных заключений, которые способствовали определению формы правового анализа, в том числе в отношении рамок обязательств государств по недискриминации⁴².

³⁷ См. www.corteidh.or.cr/casos.cfm.

³⁸ См. Rosa M. Celorio, “The rights of women in the inter-American system of human rights: current opportunities and challenges in standard-setting”, *University of Miami Law Review*, vol. 65, No. 3 (2011).

³⁹ См. Inter-American Court of Human Rights, *González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico*, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 16 November 2009; “*Las Dos Erres*” *Massacre v. Guatemala* 2008, Preliminary Objection, Merits, Reparation, and Costs, Judgement of 24 November 2009; *Fernández Ortega v. Mexico*; *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*; *Atala Riffondo and Daughters v. Chile*, Merits, Reparations, and Costs, Judgement of 24 February 2012; *Artavia Murillo et al. (“In Vitro Fertilization”) v. Costa Rica*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 28 November 2012; *Espinoza González v. Perú*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 20 November 2014; *J. v. Perú*, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 27 November 2013.

⁴⁰ См. информацию о принятых временных мерах по ссылке: www.corteidh.or.cr/medidas.cfm.

⁴¹ Изданные консультативные заключения приведены по ссылке www.corteidh.or.cr/index.php/en/advisory-opinions.

⁴² См. *González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico*, и *Atala Riffondo and Daughters v. Chile*.

56. Комиссия имеет 35 страновых и 9 тематических докладчиков. Бюро Докладчика по вопросу о правах женщин было учреждено в 1994 году для рассмотрения того, насколько законодательство и практика государств-членов Организации американских государств, затрагивающие права женщин, соответствуют общим обязательствам в отношении равенства и недискриминации, предусмотренным в международных и региональных документах по правам человека⁴³. Бюро вносит вклад в развитие судебной практики и правовых норм в рамках системы индивидуальных дел; поддерживает рассмотрение тем, затрагивающих права женщин на региональном и национальном уровнях, в том числе за счет посещений *in loco* и публикаций тематических и страновых докладов; содействует включению гендерной проблематики во все институциональные механизмы Межамериканской системы с уделением особого внимания проблемам насилия, дискриминации, должной осмотрительности и доступа к правосудию; способствовала утверждению Комиссией ряда решений по существу, докладов по приемлемости для рассмотрения и мирному урегулированию дел, связанных с предполагаемыми нарушениями прав человека по гендерным причинам; содействовала разбирательству прецедентных дел в Суде и общему соблюдению правозащитных обязательств, касающихся гендерного равенства и прав женщин на более высоком уровне во всех странах Америки. К числу многочисленных тематических докладов относится опубликованный в 2007 году доклад по вопросу о предоставлении доступа к правосудию женщинам, пострадавшим от насилия, в странах Америки, предлагающий всеобъемлющую характеристику основных проблем, с которыми сталкиваются женщины при получении доступа к судебным ресурсам и защите.

57. Что касается дел о насилии в отношении женщин, то на решения Комиссии по вопросам существа и на правовую практику Суда оказывают влияние соответствующие международные и региональные документы⁴⁴. На основе этих решений были разработаны правовые нормы, касающиеся важнейших вопросов, связанных с правами женщин в таких ключевых областях, как право женщин на жизнь, свободную ото всех видов дискриминации и насилия; обязательство государств действовать с должной осмотрительностью; доступ к правосудию для женщин, ставших жертвами дискриминации и насилия; экономические, социальные и культурные права женщин; а также репродуктивные права женщин. К числу наиболее важных норм относятся обязательство государств проявлять должную осмотрительность для предупреждения, незамедлительного расследования и применения мер наказаний в связи со всеми формами насилия в отношении женщин, совершаемого как государственными, так и негосударственными субъектами; обязательство предоставлять эффективные и беспристрастные средства правовой защиты жертвам любых проявлений насилия в отношении женщин; расценивать изнасилование как одну из форм пыток при его совершении государственными субъектами; обязательство государств принимать меры по искоренению дискриминации в отношении женщин и сте-

⁴³ См. www.oas.org/en/iachr/women/default.asp.

⁴⁴ См. Inter-American Commission on Human Rights, *Legal Standards Related to Gender Equality and Women's Rights in the Inter-American Human Rights System: Development and Application* (2011), para. 16. См. также дела Межамериканской комиссии по правам человека: *Martín de Mejía v. Peru*, Case 10.970, Report No. 5/96 (1996); *Morales de Sierra v. Guatemala*, Case 11.625, Report No. 4/01 (2001); *González Pérez v. Mexico*, Case 11.565, Report No. 53/01 (2001); *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*; *Lenahan (Gonzales) et al. v. United States*, Case 12.626, Report No. 80/11(2011).

реотипных моделей поведения, поощряющих неравное обращение с женщинами в их обществах; и признание различных форм дискриминации и насилия, которым могут подвергаться женщины из числа коренного населения по признакам пола, расы, этнической принадлежности и экономического положения. Большинство рекомендаций Комиссии традиционно касается следующих тем: насилие, обязательство действовать с должной осмотрительностью, доступ к правосудию и дискриминация по различным признакам, включая ее структурный, систематический и межсекторальный характер⁴⁵.

58. Решение по делу *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico* считается знаковым в области насилия в отношении женщин⁴⁶. В нем Суд постановил, что государство не проявило должной осмотрительности для защиты прав жертв на жизнь, гуманное обращение, личную свободу и свободу от насилия, а также не смогло провести надлежащее и эффективное расследование в связи с исчезновением и убийством жертв. Суд особо отметил обязанность государства действовать с должной осмотрительностью и провел всеобъемлющий анализ содержания обязательств по предупреждению, расследованию и предоставлению возмещения в связи с такими делами. Суд подчеркнул, что, хотя обязательство не допускать актов насилия является обязательством действия, а не обязательством результата, данное обязательство является комплексным и предусматривает принятие правовых, общественно-политических и институциональных мер, призванных предотвращать такие деяния и защищать женщин от рисков, повышающих их уязвимость к насилию. Кроме того, Суд впервые постановил, что незамедлительное, серьезное, беспристрастное и исчерпывающее расследование нарушений прав человека имеет более широкие рамки применения в делах об убийстве женщин или неправомерном обращении с ними либо в тех случаях, когда затронута личная свобода женщин, в контексте общеизвестного и широко распространенного насилия в отношении женщин. Это решение также стало первым решением, в котором Суд учитывает гендерную проблематику, рассматривая вопрос о возмещении жертвам актов дискриминации и насилия в отношении женщин с точки зрения сатисфакции, реабилитации, гарантии неповторения, исправления ситуации и компенсации. Суд также отметил взаимосвязь между обязанностью действовать с должной осмотрительностью и обязательствами государств гарантировать доступ к надлежащим и эффективным средствам правовой защиты жертвам и членам их семей.

59. Решения, в том числе принятые по делам *da Penha Maia Fernandes*, *González et al. ("Cotton Field")*, *Lenahan (Gonzales) et al.* и *Veliz Franco*, отражают непрерывный процесс позитивных преобразований в сфере борьбы с дискриминацией и насилием в отношении женщин, а также дают представление о прецедентах, созданных универсальной и региональной системами защиты прав человека. Широкий спектр механизмов, применяемых Комиссией для решения проблемы насилия в отношении женщин, также создает все более

⁴⁵ См. дела Межамериканской комиссии по правам человека: *Fernández Ortega et al. v. Mexico*, para. 4; *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*, paras. 3 and 4; *Atala Riffo and Daughters v. Chile*; *Artavia Murillo et al. ("In Vitro Fertilization") v. Costa Rica*, including the Inter-American Commission on Human Rights Report on Merits No. 85/10 (14 July 2010).

⁴⁶ Rosa M. Celorio, "Inter-American Court of Human Rights: *Gonzalez ("Cotton Field") v. Mexico*", *International Legal Materials*, vol. 49, No. 3 (2010); Rosa M. Celorio, "The rights of women in the inter-American system of human rights: current opportunities and challenges in standard-setting", *University of Miami Law Review*, vol. 65, No. 3 (2011).

благоприятные условия для участия жертв и организаций гражданского общества в процессе развития правовых норм, касающихся насилия в отношении женщин.

60. Проблемы, с которыми сталкиваются Комиссия и Суд, в том числе в связи с тем, каким образом можно укрепить механизм этой региональной правозащитной системы, в настоящее время являются предметом обсуждения. К числу других проблем относятся: ограничения, связанные с финансовыми и людскими ресурсами; институциональные задержки с рассмотрением сообщений по индивидуальным делам и превентивным мерам; и необходимость более широкого распространения знаний и укрепления потенциала в области правовых стандартов, установленных межамериканской системой. Предметом обсуждения также являются проблемы, связанные с признанием критики и удовлетворением ожиданий гражданского общества по поводу необходимости установления более прогрессивных правовых норм, касающихся насилия в отношении женщин, улучшения системы дальнейших действий по выполнению решений и рекомендаций.

IV. Выводы и рекомендации

61. Как уже отмечалось, три региональные правозащитные системы разработали юридически обязывающие документы и установили механизмы для решения вопросов, связанных с правами человека женщин в целом, а в случае европейской и межамериканской систем были приняты конкретные документы по преодолению проблемы насилия в отношении женщин. Эти системы были разработаны на основе региональных потребностей и представлений, а также уроков, извлеченных из международной системы и самостоятельного опыта каждой из региональных систем. К сожалению, обеспокоенность вызывает отсутствие или минимальная степень активности по разработке юридически обязывающих нормативных рамок по вопросам прав человека женщин и насилия в отношении женщин в других регионах мира.

62. Недостатки международной системы, в том числе отсутствие юридически обязывающих конкретных договоров по вопросу о насилии в отношении женщин, ослабляют надежды Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека на укрепление региональными механизмами универсальных стандартов в области прав человека, содержащихся в международных договорах о правах человека. Текущие нормы и стандарты, действующие в системе Организации Объединенных Наций, происходят из развития «мягкого права» и имеют побудительный характер, не являясь юридически обязывающими.

63. В своих предыдущих докладах Специальный докладчик выражает обеспокоенность текущей практикой нормотворчества, не основанного на законности, действующей в Организации Объединенных Наций: государства утверждают принципы, принимая резолюции и декларации, но не разрабатывают и не принимают целенаправленную и специализированную законодательную основу, имеющую обязательную юридическую силу и выделяющую все виды насилия в отношении женщин в отдельную категорию тяжких и широко распространенных нарушений прав человека.

Ограниченные и косвенные средства решения проблемы насилия в отношении женщин, которое представляет собой один из видов дискриминации в контексте Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, как отражено в общей рекомендации № 19, имеют побудительный характер, не являясь юридически обязывающими. В настоящем докладе подчеркивается, что насилие в отношении женщин приравнивают к нарушению прав человека только три юридически обязывающих документа, рассмотренных ранее.

64. Специальный докладчик приняла участие во многочисленных совещаниях и дискуссиях, посвященных нормативному пробелу в международном законодательстве, касающемся насилия в отношении женщин (см. A/HRC/29/27/Add.5). Как показали материалы, представленные организациями и отдельными лицами, необходимо провести углубленные дискуссии на уровне Организации Объединенных Наций. Диалоговое взаимодействие на июньской сессии 2015 года Совета по правам человека позволило получить вопросы и комментарии государств-членов по данной проблеме. Озвученные мнения в общих чертах говорят о следующем: существующее международное право является достаточным и применимым, в связи с чем следует сконцентрировать усилия на разработке стратегий и планов действий по осуществлению законодательства на национальном уровне; принятие нового документа может привести к дублированию Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и региональных документов, касающихся насилия в отношении женщин. Участники дискуссий поддержали принятие нового документа, имеющего обязательную юридическую силу и лишенного оговорок, а также высказались за дальнейшее рассмотрение и обсуждение этого предложения государствами-членами. Как заключила Специальный докладчик, несмотря на обширные нормы, регулирующие соблюдение прав человека и их защиту и реализацию, входящие в правовые основы обеспечения равенства и предотвращения дискриминации, государства-члены согласились с необходимостью принятия 10 специализированных договоров с момента вступления в силу Всеобщей декларации прав человека. Это свидетельствует о понимании и согласии с тем, что для урегулирования отдельных проблем в сфере прав человека необходимы специализированные средства. К сожалению, при разработке Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин не учитывалась необходимость принятия целенаправленных положений о противодействии насилию в отношении женщин и девочек. Настало время рассмотреть возможности восполнения этого нормативного пробела, связанного с повсеместным и широко распространенным нарушением прав человека. Межамериканская и европейская конвенции о насилии в отношении женщин могут стать отправной точкой для глобальных дискуссий по вопросу разработки всеобщего соответствующего документа.

65. В свете попыток заглушить и подавить дискуссии по данному вопросу, имевших место в прошлом и наблюдающихся сегодня, задачей исключительной важности является рассмотрение проблемы в исторической перспективе и предотвращение потери институциональной памяти, относящейся к прошлой деятельности по восполнению нормативного пробела. Вызывает обеспокоенность отсутствие дискуссий, документов и призна-

ния итогов совещания группы экспертов Организации Объединенных Наций в Вене, которое, хотя и было проведено в 1991 году, имеет эпохальное значение. Совещание было посвящено вопросу разработки специализированного документа о насилии в отношении женщин, и в ходе совещания правительство Канады представило рабочий документ «Вопросы разработки международного документа о насилии в отношении женщин» (1991 год). В этом рабочем документе отмечается, что существующие международные договоры, касающиеся насилия в отношении женщин, применяются ограниченно. Правительство Канады обосновывало свое предложение о принятии международного документа, касающегося насилия в отношении женщин, отсутствием международных договоров, использующих целенаправленный и комплексный подход к решению данной проблемы⁴⁷. Единственным документом совещания, предоставленным в распоряжении Специальным докладчиком, был материал, подготовленный в ответ на предложение правительства Канады о разработке международного договора. Специальный докладчик не смогла получить прочие документы, несмотря на обращение в соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций и к участникам совещания группы экспертов.

66. То, что эта проблема была поднята более 20 лет назад и рассматривается в докладах Специального докладчика, подтверждает, что настало время рассмотреть возможность разработки и принятия юридически обязывающего международного документа о противодействии насилию в отношении женщин и девочек. Подобный документ обеспечит подотчетность государств за соблюдение норм, имеющих обязательную юридическую силу, создаст четкую нормативную основу для защиты женщин и девочек во всем мире и позволит сформировать целевой контролирующий орган, который обеспечит проведение содержательного углубленного анализа развития нормативной базы в целом и на страновом уровне. Принятие юридически обязывающего документа позволит сформировать основу для защиты, предупреждения и просветительской деятельности и подтвердит приверженность международного сообщества тезису о том, что права женщин являются правами человека и что насилие в отношении женщин само по себе является нарушением прав человека.

67. Восполнение нормативного пробела требует, чтобы в международно-правовой системе было закреплено право женщин на свободу от всех форм насилия — как в частной, так и в общественной жизни. Все международное право прав человека, в явной форме предусматривающее правовые обязательства по защите прав женщин на достоинство, свободу, безопасность и равенство, приведет к возникновению у субъектов юридических обязательств, а значит, позволит обеспечить проверку и подотчетность на международном уровне при помощи специализированного контролирующего органа. Эти меры приведут к улучшению национальной практики в области прав человека, касающейся защиты, предупреждения и подотчетности за все проявления насилия в отношении женщин и девочек.

⁴⁷ Andrew Byrnes “Observations on the background paper prepared by the Government of Canada on issues in the development of an international instrument on violence against women” Paper prepared for the Expert Group Meeting on Violence against Women 11-15 Nov 1991, Vienna (para. 2).