

ДОКЛАД ПО ИТОГАМ ОНЛАЙН – КРУГЛОГО СТОЛА НА ТЕМУ «РАМОЧНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ОЦЕНКИ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ, ВКЛЮЧАЯ ОСОБЫЕ ПРОБЛЕМЫ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ ЖЕНЩИНЫ»



Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

ДОКЛАД ПО ИТОГАМ ОНЛАЙН –
КРУГЛОГО СТОЛА НА ТЕМУ
**«РАМОЧНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ОЦЕНКИ
ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ, ВКЛЮЧАЯ
ОСОБЫЕ ПРОБЛЕМЫ, С КОТОРЫМИ
СТАЛКИВАЮТСЯ ЖЕНЩИНЫ»**

Original: Report on the online roundtable on
“Framework to measure access to justice
including specific challenges facing women”.

Настоящий документ подготовлен в рамках
проекта «Доступ женщин к правосудию:
соблюдение Стамбульской конвенции и других
европейских стандартов гендерного равенства»,
финансируемого совместно Европейским
союзом и Советом Европы в рамках Партнерства
за надлежащее управление, этап II, 2019-2022.

Мнения, выраженные в настоящем документе,
никоим образом не должны рассматриваться как
отражающие официальную позицию любой из
указанных сторон. Воспроизведение выдержек
(до 500 слов) разрешено, за исключением их
использования в коммерческих целях, при
условии соблюдения сохранности целостности
текста. Выдержки не должны также использоваться
вне контекста либо предоставлять неполную
информацию или иным образом вводить
в заблуждение читателя относительно
характера, объема или содержания текста.
Источник текста всегда должен быть признан
следующим образом: «© Совет Европы, 2021”.

Все другие запросы, касающиеся воспроизведения/
перевода всего или части документа, следует
направлять в Дирекцию коммуникации
Совета Европы (F-67075 Страсбург)
Cedex или publishing@coe.int.

Вся остальная корреспонденция,
касающаяся этого документа, должна быть
адресована в отдел Партнерства за надлежащее
управление Совета Европы.

Партнерство за надлежащее управление
Управление Генерального директората по
программам
Совет Европы
Страсбург Cedex 67075 ФРАНЦИЯ
Электронная почта: odgp_pgg@coe.int

Дизайн: Friends of Brands, Киев, Украина

Макет: Отдел производства документов и
публикаций (SPDP), Совет Европы

Рада Європи, Страсбург
Фото: Shutterstock

© Совет Европы, январь 2022 года.
Все права защищены. Лицензия Европейского
Союза на определенных условиях.

Содержание

1. Введение	7
2. Доступ к правосудию – определение	8
3. Доступ к правосудию – подход, основанный на правах человека	10
4. Специфика доступа женщин к правосудию/Элементы правовых и политических рамок по расширению доступа женщин к правосудию	11
5. Роль правительств в расширении доступа женщин к правосудию	13
6. Обзор рамочных условий для оценки доступа женщин к правосудию в Азербайджане, Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине	14

1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад является частью регионального проекта «Доступ женщин к правосудию: реализация Стамбульской конвенции и других европейских стандартов в области гендерного равенства», осуществляемого в рамках программы «Партнерство в целях надлежащего управления». Проект направлен на расширение доступа женщин к правосудию, в особенности женщин, ставших жертвами насилия в соответствии со Стамбульской конвенцией Совета Европы, и содействие ратификации странами Восточного партнерства Стамбульской конвенции. Цель проекта – поддержать государства – члены Совета Европы в их усилиях по обеспечению равного доступа всех граждан, в том числе женщин, к правосудию в соответствии с национальными нормами и стандартами Совета Европы и по созданию цепочки правосудия, учитывающей гендерный аспект. Доклад подготовлен по итогам межправительственного круглого стола на тему «Рамочные условия для оценки доступа к правосудию, включая особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины», прошедшего в онлайн-формате 29–30 июня 2020 года, и по результатам первоначального этапа сбора данных с помощью кратких онлайн-анкет, которые были направлены участвующим в проекте правительственным учреждениям и НПО участвующих стран.

В докладе излагаются общие принципы оценки доступа к правосудию, учитывающие особый опыт и потребности женщин. В нем представлены рекомендации национальным властям относительно разработки плана исследования, направленного на сбор ключевых данных, которые могли бы помочь в разработке государственных мер и политики в области обеспечения инклюзивного доступа всех граждан, включая женщин, к правосудию в соответствии с внутригосударственными нормами и стандартами Совета Европы.

Содержащиеся в докладе анализ и рекомендации опираются на данные, полученные по итогам проведенных в участвующих странах оценок¹ рамочных условий в отношении доступа женщин к правосудию, и информацию, предоставленную правительствами и НПО участвующих стран.

В разделах 2 и 3 настоящего доклада обсуждается концепция доступа к правосудию, как она понимается в соответствии со стандартами в области прав человека, в разделе 4 анализируется специфика доступа женщин к правосудию, в разделе 5 рассматривается роль правительств в обеспечении всеобщего доступа к правосудию. Наконец, в разделе 6 перечисляются аспекты, которые могут в наибольшей степени содействовать обеспечению инклюзивного доступа к правосудию в Азербайджане, Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине, и рассматриваются соответствующие показатели.

1. Council of Europe, 2016. Barriers, remedies and good practices for women's access to justice in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine.

2. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ – ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Доступ к правосудию для всех – одно из основных прав человека и в качестве такового оно закреплено в международных и европейских соглашениях и стандартах в области прав человека. За прошедшее десятилетие доступ к правосудию приобрел возросшее значение одновременно как непосредственно основное право, и как важнейший элемент развития, демократии и верховенства права – как инструмент для реализации всех других гражданских, социальных, политических и экономических прав, в том числе права на жизнь, достоинство, полноценное участие в политической жизни, защиту от дискриминации и свободу от насилия.

Доступ к правосудию представляет собой широкую концепцию, которая истолковывается как включающая одновременно процессуальные и ориентированные на результат элементы. В рамочных основах Совета Европы и Европы в области прав человека утверждается право на доступ к правосудию. Статья 6 Европейской конвенции о правах человека закрепляет право на справедливое судебное разбирательство, которое включает право на бесплатную юридическую помощь для тех, у кого нет средств для оплаты услуг защитника. Статья 13 устанавливает право на эффективные средства правовой защиты. Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП), оценивающая системы правосудия государств-членов, определила качество правосудия и компетенцию судей в качестве основных элементов обеспечения доступа к правосудию².

В определениях понятия доступа женщин к правосудию приводится ряд аспектов, касающихся доступа, которые имеют особое значение для женщин. К таким аспектам относится наличие равных прав, эффективных и доступных механизмов разрешения споров и подотчетности судебных органов.

ПРООН определяет доступ женщин к правосудию следующим образом:

«Доступ женщин, в особенности из бедных и социально незащищенных групп, к справедливому, эффективному, доступному и подотчетным механизмам по защите прав, борьбе со злоупотреблением властью и урегулированию конфликтов. Это включает способность женщин искать и добиваться справедливой и честной правовой защиты в рамках формальных и неформальных систем правосудия, а также возможность влиять на законодательные процессы и работу учреждений и участвовать в них»³.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в Рекомендации № 33 определяет доступ женщин к правосудию как понятие, включающее следующие элементы:

- ▶ «возможность судебной защиты» – предоставление женщинам беспрепятственного доступа к правосудию и создание условий и возможностей, позволяющих им требовать соблюдения их прав, закрепленных в КЛДОЖ;
- ▶ «наличие» предполагает создание судов и квазисудебных органов на всей территории страны, в том числе в сельских и отдаленных районах;
- ▶ «доступность» предполагает, что все системы правосудия должны быть безопасными, экономически и физически доступными для женщин и приспособленными для удовлетворения их потребностей;

2. См., например, Council of Europe Commission for the Efficiency of Justice, Edition 2019. Breaking up judges' isolation - Guidelines to improve the judge's skills and competences, strengthen knowledge sharing and collaboration, and move beyond a culture of judicial isolation; Edition 2016. Measuring the Quality of Justice.

3. UNDP, Mapping of Women's Access to Justice Activities of Select IANGWE Members in Non-Conflict Settings.

- ▶ «качественность», охватывающая, в частности, компетентность, эффективность, независимость, беспристрастность и оперативность, подкрепленная предоставлением реальных и эффективных средств правовой защиты;
- ▶ подотчетность систем(ы) правосудия.

Определение эффективного всеобщего доступа к правосудию должно охватывать все элементы процесса отправления правосудия и указывать на возможные трудности и пробелы, которые могут приводить к отказу в правосудии. К таким элементам, характеризующим каждый этап всей цепочки правосудия, относится наличие нормативно-правовой базы, предоставляющей всеобъемлющие и равные права всем гражданам в соответствии с международными стандартами в области прав человека; высокий уровень правовой осведомленности и грамотности населения; наличие доступных и качественных юридических консультаций и юридического представительства, включая правовую помощь по уголовным и гражданским делам; наличие физически и экономически доступных, своевременных, эффективных, действенных, беспристрастных, свободных от коррупции и надежных механизмов разрешения споров, правила и процессы которых соответствуют международным стандартам в области прав человека; наличие эффективных и беспристрастных механизмов обеспечения исполнения судебных решений⁴.



⁴ «ООН-женщины» и Совет Европы, Рамочные условия для оценки доступа к правосудию – 2016.

3. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ – ПОДХОД, ОСНОВАННЫЙ НА ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

В настоящем докладе понимание доступа к правосудию и его составляющих элементов представлено через призму подхода, основанного на правах человека. В рамках такого подхода доступ к правосудию может быть также охарактеризован как компетенция «носителей обязанностей» (то есть учреждений, на которые возложена обязанность отправлять правосудие) предоставлять доступ к системе правосудия и способность «обладателей прав» (то есть физических и юридических лиц, имеющих право обращаться к правосудию и добиваться его) осуществлять свои права посредством доступа к услугам в области правосудия⁵.

В рамках этого подхода отношения между учреждениями системы правосудия и гражданами рассматриваются с точки зрения реализации прав, а не предоставления услуг, поэтому особое внимание уделяется вопросам подотчетности институтов и расширения прав и возможностей граждан. Таким образом, оценки систем правосудия, опирающиеся на подход, основанный на соблюдении прав человека, будут не только принимать во внимание наличие и эффективность услуг в сфере отправления правосудия, но и включать тщательный анализ их качества и воздействия на предполагаемых получателей таких услуг. Так, при оценке потенциала институтов в исследованиях будет учитываться не только количество судей и их специальные знания, но и их способность отправлять правосудие в соответствии со стандартами в области прав человека. Еще одной ключевой характеристикой подхода к оценке систем правосудия, основанного на правах человека, является сосредоточенность на данных, касающихся стороны спроса, таких как потребности граждан в правосудии, и данных, имеющих отношение к восприятию, включая доверие к институтам, качество услуг в сфере правосудия и уровень удовлетворенности ими.

5. Анализ доступа к правосудию и его составляющих элементов, проведенный в настоящем докладе, опирается на подход, основанный на соблюдении прав человека. В его основе лежит понимание того, что люди имеют право добиваться решений в отношении их жалоб в судебных органах. Исходя из этого, определяются элементы цепочки правосудия, которые имеют ключевое значение для оценки доступности систем правосудия, так как именно эти этапы или составляющие части цепочки правосудия в наибольшей степени влияют на способность людей осуществлять указанное право. Приведенные элементы, в случае их отсутствия или неудовлетворительного функционирования, были определены в качестве главных факторов, препятствующих доступу к правосудию. Тогда как их надлежащие разработка и осуществление являются примерами передового опыта, повышающими доступность систем правосудия. См., например, UNDP (2004); «ООН-женщины», *Прогресс в мире женщин – в стремлении к справедливости* – 2011; Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии за 2012 год, Гендерное равенство и развитие* – 2011; Rule of Law Initiative (2012).

4. СПЕЦИФИКА ДОСТУПА ЖЕНЩИН К ПРАВОСУДИЮ/ Элементы правовых и политических рамок по расширению доступа женщин к правосудию

Право женщин и мужчин на равенство перед законом и равный доступ к механизмам разрешения споров закреплено в ряде международных договоров, утверждающих доступ к правосудию в качестве универсального права человека. В этой связи в ряде исследований и докладов⁶, подготовленных международными организациями, в том числе Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком, Советом Европы и Комитетом ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, были отмечены уникальные проблемы, с которыми сталкиваются женщины в попытках получить доступ к правосудию. Барьеры можно разделить на две категории, которые хотя и основаны на разных аспектах жизненных реалий женщин, пересекаются и серьезным образом ограничивают возможности женщин в части доступа к правосудию по сравнению с мужчинами. Речь идет об институциональных барьерах и социальных, экономических и культурных барьерах.

Институциональные барьеры

Эти барьеры являются следствием отсутствия благоприятных нормативно-правовых и институциональных условий, способствующих расширению доступа женщин к правосудию. К ним относятся, в частности, наличие дискриминационных законов, не позволяющих женщинам пользоваться одинаковыми правами с мужчинами, и нейтральных с гендерной точки зрения законов, которые негативно влияют на женщин; предрассудки, распространенные среди специалистов системы отправления правосудия, включая судей, прокуроров, сотрудников правоохранительных органов и адвокатов и юристов, в том числе предоставляющих услуги юридической помощи; ограниченный доступ к юридической помощи по гражданским делам и делам, касающимся случаев насилия в отношении женщин и домашнего насилия; отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы в области борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием, а в случае наличия законов – низкий потенциал систем правосудия в области осуществления и обеспечения исполнения таких законов. Кроме того, ресурсы зачастую распределяются неравномерно и направляются не те ключевые области системы правосудия, которые имеют особое значение для женщин. Речь, в частности, идет о программах освобождения от уплаты государственной пошлины при обращении в суд по искам, касающимся семейных и трудовых споров, а также процедурах получения удостоверений личности, свидетельств о рождении или смерти.

Многие институциональные барьеры обусловлены не только гендерными факторами: высокие судебные издержки и чрезмерная продолжительность процедур, ограниченный географический доступ, непредоставление услуг переводчика, недостаточные правовые знания и уровень информированности влияют как на женщин, так и на мужчин. Однако сочетание социальных и институциональных барьеров усугубляет трудности, с которыми сталкиваются женщины, имеющие совершенно разный уровень дохода и образования, представляющие разные возрастные и этнические группы, в отношении доступа к органам правосудия. Такая ситуация приводит к возникновению более высоких барьеров на вход и высокого уровня прекращения дел, а также ставит женщин в более уязвимое положение в ходе судебного процесса.

6. «ООН-женщины», указ. соч. – 2011; Всемирный банк, указ. соч. – 2011; рекомендация Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 33 – 2015; Стратегия Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023, pp. 24 ff.; UN Women, IDLO, The World Bank, 2019, Justice For Women – High Level Group Report; UNWomen, 2018, A Practitioner's Toolkit on Women's Access to Justice Programming.

Социальные, культурные и экономические барьеры

Кроме того, доступ женщин к правосудию различным образом ограничивают укоренившиеся гендерные нормы. В странах, где положение женщин в обществе определяется традиционными гендерными ролями, для женщин считается предосудительным обращаться в суд. В случае использования правовых средств защиты для устранения нарушения своих прав такие женщины могут подвергаться гонениям со стороны общин. Нехватка времени по причине исполнения женщинами традиционных обязанностей по ведению домашнего хозяйства означает, что у них фактически не остается времени на решение личных вопросов вне дома. Экономическое неравенство усугубляет факторы, такие как высокая стоимость процедур, препятствующие доступу к правосудию. Критерии получения бесплатной юридической помощи или освобождения от уплаты государственных пошлин, не учитывающие реальный доход заявителя, по своей сути дискриминируют женщин, которые в среднем в процентном соотношении имеют меньший (если вообще имеют) доход в семье по сравнению с мужчинами. Ограниченный доступ к личным транспортным средствам и более низкий уровень грамотности и образования также отрицательно влияют на доступ женщин к правосудию по сравнению с мужчинами. На рис. 2 ниже такие элементы обозначены как «ситуативные факторы». В совокупности с личными характеристиками, такими как возраст, раса, семейное положение, они еще больше ограничивают права и доступ женщин к правосудию.



Рис. 2 Социальные, культурные и экономические факторы, препятствующие доступу женщин к правосудию

Таким образом, для того чтобы меры по расширению доступа женщин к правосудию увенчались успехом, необходимо учитывать явные и неявные барьеры, с которыми сталкиваются женщины в попытках обеспечить свои особые потребности в сфере правосудия. В частности, необходимо, чтобы условия, способствующие расширению доступа женщин к правосудию, включали следующие основные элементы: нормативно-правовую базу, учитывающую гендерный фактор, правовую осведомленность и грамотность женщин, экономически доступные и качественные юридические консультации и представительство, потенциал органов системы правосудия, справедливые и свободные от гендерных предрассудков процедуры, специализированные суды и процедуры, эффективные средства правовой защиты и обеспечения исполнения решений, распределение ресурсов с учетом гендерного аспекта.

5. РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВ В РАСШИРЕНИИ ДОСТУПА ЖЕНЩИН К ПРАВОСУДИЮ

Обеспечение равного доступа женщин к правосудию является одним из пяти приоритетных направлений Стратегии Совета Европы по обеспечению гендерного равенства на 2018–2023 годы. Всеобщее право на равный доступ к правосудию закреплено в четырех основных договорах Совета Европы: Европейской конвенции о правах человека, Европейской социальной хартии, Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, Конвенции о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция)⁷.

Статья 6(1) Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) закрепляет обязательство государств-членов гарантировать право на справедливое судебное разбирательство. Статья 14 и Протокол № 12 к конвенции запрещают любую дискриминацию в отношении пользования правами, признанными в конвенции, в том числе по признаку пола. Европейская социальная хартия (ЕСХ) гарантирует право на правовую защиту и запрещает дискриминацию по любым признакам, в том числе по признаку пола.

В Стамбульской конвенции предусмотрены положения, юридически обязывающие государства расширять доступ женщин к правосудию, в том числе принимать меры по содействию изменению социальных и культурных моделей в целях искоренения гендерных стереотипов, обеспечивать надлежащую подготовку специалистов, работающих с жертвами насилия, по вопросам потребностей потерпевших, их прав и равенства, а также предоставлять надлежащую правовую информацию. Несмотря на то, что основное внимание в Стамбульской конвенции уделяется женщинам, ставшим жертвами насилия, предусмотренные в договоре положения необходимо применять и к другим областям, представляющим особый интерес для женщин, таким как трудовое и семейное право⁸.

ЕКЭП проводит периодические оценки систем правосудия в 47 государствах-членах. При этом оцениваются показатели, касающиеся гендерного равенства в судах и прокуратуре, доступа юридической помощи, подготовки судей и прокуроров по вопросам, связанным с домашним и сексуальным насилием, а также наличия механизмов помощи жертвам сексуального насилия и изнасилований. Предоставленные правительствами данные повышают осведомленность о стандартах в области эффективности и качества судебных систем и выявляют возможные пробелы, которые государствам необходимо устранить⁹. ЕКЭП также подготавливает руководящие принципы и стандарты с целью повышения транспарентности, качества и эффективности правосудия.

Европейский суд по правам человека отстаивает соблюдение европейских стандартов в области доступа к правосудию, привлекая правительства государств-членов к ответственности за нарушения права на справедливое судебное разбирательство, в том числе на основании дискриминации по признаку пола, в соответствии со статьями 6 и 14 ЕКПЧ, а также Протоколом № 12 к конвенции¹⁰.

Что касается норм ООН в области защиты прав человека, то рекомендация Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 33 обязывает государства бороться с дискриминационными законами, гендерными стереотипами и предрассудками в системе правосудия, способствовать просвещению и повышению осведомленности, а также обеспечению доступа к юридической и правовой помощи.

Наконец, Повестка ООН в области устойчивого развития до 2030 года призывает правительства в качестве носителей обязанностей предоставлять доступ к правосудию женщинам и мужчинам, в качестве ключевых субъектов – содействовать реализации прав человека и обеспечению всем равного доступа к правосудию¹¹.

7. Чаудри, Шазия, Доступ женщин к правосудию: руководство для специалистов юридических профессий, Совет Европы – 2018.
8. Чаудри, Шазия, указ. соч., 13.
9. См. <https://www.coe.int/en/web/cepej/gt-qual-tools>
10. European Court of Human Rights Factsheet on Gender Equality, февраль 2021 г. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=>
11. Преамбула к резолюции Организации Объединенных Наций A/ RES/70/1, стр. 1, и Цель в области устойчивого развития 16, задача 16.3.

6. ОБЗОР РАМОЧНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ДОСТУПА ЖЕНЩИН К ПРАВОСУДИЮ в Азербайджане, Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине

Ключевым компонентом эффективных мер по расширению доступа женщин к правосудию является наличие достоверных данных, касающихся его основных элементов. В рамках текущего проекта, направленного на поддержку усилий стран Восточного партнерства по укреплению инклюзивного доступа к правосудию, в настоящем разделе представлен согласованный свод рекомендаций в отношении сбора данных о положении дел в области доступа женщин к правосудию. Согласно информации, предоставленной участвующими правительственными учреждениями, перечисленные ниже области имеют крайне важное значение для расширения доступа женщин к правосудию.

I. Пути женщин к правосудию

- a. Основные вопросы, подлежащие рассмотрению в судебном порядке, с которыми обращаются женщины
- b. Предпочтительные механизмы разрешения споров в рамках системы правосудия
- c. Результаты обращения женщин в органы системы правосудия

Всестороннее понимание вопроса доступа женщин и девочек к правосудию должно начинаться с картирования путей женщин к правосудию. Изучение основных вопросов, с которыми женщины обращаются в органы системы правосудия, и используемых ими способов позволяет контекстуализировать и направлять дальнейшие политические усилия по повышению доступности системы правосудия. Куда женщины фактически обращаются в поисках правосудия? Выполняют ли свою задачу специализированные суды и органы, имеющие иную предметную юрисдикцию, или женщины не обращаются в них? Отдают ли женщины предпочтение альтернативным, внесудебным способам разрешения споров? Что предпринимают женщины в поисках защиты и средств правовой защиты от насилия? Для правильного понимания опыта женщин в процессе отправления правосудия крайне важно ответить на эти и другие подобные вопросы. Такая информация позволит проводить дальнейшие оценки и принимать меры по наиболее значимым для женщин вопросам и целенаправленно устранять любые возможные факторы, ограничивающие их доступ к правосудию.

Основное направление разработки политики. Политика, направленная на создание благоприятных условий для расширения доступа женщин к правосудию, должна отвечать их реальным потребностям и отражать их конкретный опыт. В этой связи необходимо, чтобы сбор данных, осуществляемый с целью определения путей женщин к правосудию, был в первую очередь сосредоточен на их опыте взаимодействия с системой. В качестве источников данных следует использовать опросы населения и пользователей, а также фокус-группы женщин и женских объединений. Дополнить и триангулировать информацию помогут административные данные о поданных исках и жалобах и результатах их рассмотрения, а также интервью с экспертами.

II. Потенциал институтов

- a. Представленность женщин среди специалистов юридических профессий
- b. Подготовка специалистов юридических профессий по гендерным вопросам
- c. Институциональные механизмы и потенциал в области координации усилий
- d. Доступность профессиональной подготовки по гендерным вопросам специалистам в области юриспруденции, сотрудникам органов правосудия/полиции
- e. Принятие гендерно-нейтральных законов и законов, учитывающих гендерный аспект
- f. Анализ гендерно-ориентированного бюджета

«Потенциал» – это оценка способности системы правосудия обеспечивать потребности граждан в сфере правосудия. Она включает гендерное равенство среди сотрудников системы правосудия; институциональные механизмы, связанные с отправлением правосудия, и уровень их потенциала в области координации усилий, в том числе с правоохранительными органами и сектором здравоохранения; состав и уровень подготовки сотрудников системы правосудия; их способность обеспечивать инклюзивное правосудие без дискриминации и в соответствии со стандартами в области прав человека; исполнение законов; составление бюджета и распределение ресурсов. Все перечисленные элементы определяют способность системы правосудия эффективно обеспечивать потребности в сфере правосудия и реализовывать право на доступ к правосудию без дискриминации.

a. Представленность женщин среди специалистов юридических профессий является неотъемлемой характеристикой инклюзивных и эффективных систем правосудия. Так, «представленность женщин в системе правосудия [...] имеет важное значение для того, чтобы [...] такая система отражала общество, которому она служит. Женщины-судьи [...] могут способствовать укреплению верховенства права посредством внесения вклада в создание беспристрастной судебной системы [...], а также благодаря своей роли в обеспечении исполнения законов (касающихся, в частности, доступа к правосудию для женщин и девочек)»¹². Разнообразие среди специалистов юридических профессий само по себе является положительным элементом. Однако есть основания полагать, что это также положительно отражается на женщинах, которые обращаются к правосудию. Несмотря на то, что «само по себе присутствие женщин в юридических профессиях не гарантирует доступ женщин к правосудию при обращении в официальные учреждения, [...] однако в результате сфера правосудия становится более доступной для женщин»¹³. Согласно результатам исследований¹⁴, отсутствие женщин - специалистов в области правосудия является существенным сдерживающим фактором, препятствующим обращению женщин в суд. Это особенно касается таких деликатных дел, как дела об изнасиловании и насилии в отношении женщин¹⁵. Представленность женщин среди специалистов юридических профессий является одним из ключевых элементов инклюзивных систем правосудия и должна подкрепляться мерами, направленными на повышение осведомленности и профессиональную подготовку всех сотрудников этой системы для формирования институциональной культуры равенства и недопущения дискриминации.

b. Подготовка специалистов юридических профессий по гендерным вопросам. Наличие в системе отправления правосудия практики учета гендерного фактора значительно повышает способность системы обеспечивать особые потребности женщин и девочек в сфере правосудия. Профессиональная подготовка на начальных этапах и переподготовка во время службы необходимы для формирования глубокого понимания специфики опыта женщин и их потребностей в области правосудия, а также для содействия устранению укоренившихся предрассудков среди адвокатов, юристов, судей, прокуроров, следователей, сотрудников судов и правоохранительных органов. Для «институционализации» гендерного фактора в работу системы правосудия необходимо учитывать гендерный аспект при отборе/назначении и продвижении по службе судей и других сотрудников системы правосудия, наличие указаний относительно рассмотрения дел, связанных с гендерной проблематикой, назначение контактных лиц

12. UNODC, 2013. Accounting for Security and Justice in the Post-2015 Development Agenda. New York: UNODC, p. 59.

13. Women and Children Legal Research Foundation (WCLRF). 2008. Women's access to justice: problems and challenges. <http://www.wclrf.org/wp-content/uploads/2013/09/Women-Access-To-Justice-Final.pdf>. p. 28.

14. WCLRF, Cit.; World Bank. 2012. Cit.

15. Создание женских полицейских участков в Индии позволило повысить готовность женщин сообщать о случаях насилия, включая сексуальное насилие. См. World Bank. 2012. Cit.

по гендерным вопросам в органах управления системы правосудия, а также регулярный сбор данных с разбивкой по полу, в том числе о возбужденных и закрытых делах, количестве апелляций и уровне удовлетворенности пользователей. Как отмечается в главе об Армении учебного руководства Совета Европы¹⁶ для судей и прокуроров «Обеспечение доступа женщин к правосудию», предоставление судьям и другим сотрудникам системы правосудия ключевых данных, касающихся учета гендерного вопроса в системе правосудия, имеет важное значение для оказания соответствующих услуг без предрассудков и с учетом гендерного фактора: «Судьям, и особенно прокурорам, крайне важно иметь четкое представление о распространенности проблемы домашнего насилия в стране. Это позволит им эффективно реагировать на существующие проблемы, выявлять латентные преступления, привлекать виновных к ответственности, поддерживать жертв и обеспечивать их безопасность, правильно квалифицировать правонарушения и принимать необходимые меры для снижения уровня насилия в семьях».

с. Институциональные механизмы и потенциал в области координации. В процессе отправления правосудия участвуют многие министерства, ведомства, учреждения и другие институциональные органы. Для определения ключевых участников, занимающихся вопросом расширения доступа женщин к правосудию, необходимо составить карту подобных учреждений и механизмов, посредством которых гендерный фактор учитывается в их деятельности. Способность участников этого процесса координировать свои действия между собой и с другими учреждениями также является показателем потенциала системы в области удовлетворения потребностей женщин в сфере правосудия. Как отмечается в исследовании структуры «ООН-женщины» о политических условиях¹⁷ в сфере правосудия и безопасности, отсутствие межсекторальной координации является одним из элементов, препятствующих реализации политики или стратегий в области правосудия.

d. Принятие гендерно-нейтральных законов и законов, учитывающих гендерный аспект. Важным и часто упускаемым из виду аспектом потенциала институтов является способность системы правосудия обеспечивать исполнение законов, способствующих гендерному равенству и защите прав женщин. Даже в странах, где дискриминационные законы были отменены и заменены законодательством, учитывающим гендерный аспект, его применение в некоторых случаях является неравномерным, в том числе из-за низкой осведомленности специалистов, работающих в системе правосудия.

e. Анализ гендерно-ориентированного бюджета. Совет Европы определяет гендерное бюджетирование как «применение гендерно-ориентированного подхода к бюджетному процессу» и как «гендерно-ориентированную оценку бюджетов, учитывающую гендерный аспект на всех уровнях процесса составления бюджета и реструктуризации доходов и расходов в целях содействия гендерному равенству»¹⁸.

Необходимость сосредоточения внимания на гендерно-ориентированном бюджетировании при оценке доступности системы правосудия обусловлена тем, что бюджеты не являются гендерно-нейтральными. То, каким образом правительства мобилизуют поступления и распределяют ресурсы, отражает политический выбор и приоритеты и может в разной степени влиять на женщин и мужчин. Государственное бюджетирование оказывает на людей влияние посредством перераспределения ресурсов, в том числе финансирования различных услуг и программ. Таким образом, бюджетирование является действенным политическим инструментом, способствующим – или препятствующим – равенству и отсутствию дискриминации в вопросе осуществления прав, включая права человека¹⁹. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин напрямую не упоминает бюджетирование, однако этот аспект является крайне важным инструментом для выполнения правительствами своих обязательств по защите от дискриминации, обеспечению равенства, участия и искоренения предрассудков и практик, основанных на вредных гендерных стереотипах. В статье 18 рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 33, касающейся доступа женщин к правосудию, в списке требований относительно обеспечения ответственности систем правосудия, среди прочего, указывается выделение бюджета и ресурсов для обеспечения эффективных защитных механизмов для женщин из числа потерпевших, свидетелей, обвиняемых и заключенных. В статье 39 Комитет рекомендует государствам-участникам «обеспечивать все составляющие системы правосудия, включая специализированные

16. <https://rm.coe.int/training-manual-for-judges-and-prosecutors-on-ensuring-women-s-access-/1680764286>

17. United Nations, Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325.

18. Council of Europe, April 2009. Gender budgeting: practical implementation Handbook.

19. Unifem, 2008. Budgeting for Women's Rights – Monitoring Governments' Budgets for Compliance with CEDAW, p. 2.

судебные, квазисудебные и административные органы, альтернативные механизмы разрешения споров, национальные правозащитные учреждения и канцелярии омбудсменов, финансовой поддержкой».

Действительно, необходимо принимать продуманные решения в отношении финансовой поддержки для расширения доступа женщин к правосудию и защиты их прав, а также для предоставления ресурсов, необходимых для обеспечения качества и эффективности программ и услуг, таких как услуги юридической помощи и программы освобождения от уплаты государственных пошлин, программы обучения судей и других сотрудников системы правосудия, включая специалистов по оказанию юридической помощи и сотрудников специализированных судов и подразделений, а также программы и механизмы по борьбе с домашним насилием и насилием в отношении женщин.

Основное направление разработки политики. Эффективные политические меры, направленные на повышение потенциала, должны затрагивать как сторону «предложения» (фактический потенциал системы правосудия по отправлению правосудия без дискриминации), так и сторону «спроса» (потребности женщин по отношению к институтам правосудия, а также результаты правосудия и их влияние на женщин). Кроме того, в вопросах повышения потенциала и большего учета органами правосудия гендерной проблематики важны как объективные, так и субъективные аспекты. Данные о количестве и профессиональном уровне адвокатов/юристов/судей/сотрудников судов/полиции в разбивке по полу могут помочь проанализировать разнообразие и репрезентативность систем правосудия. Информация о профессиональной подготовке по гендерным вопросам, а также о наличии в системе отправления правосудия практики учета гендерного аспекта помогает оценить уровень усилий и приверженности предоставлению инклюзивных услуг в сфере правосудия, учитывающих гендерный фактор. Тщательное картирование институтов, а также сбор данных о существовании координационных механизмов позволяют оценить институциональный потенциал органов правосудия и гендерно-ориентированных механизмов.

Чтобы понять, обеспечивает ли судебная система на практике инклюзивное правосудие для граждан, процесс сбора данных должен включать опросы удовлетворенности пользователей, интервью с организациями гражданского общества и представителями системы правосудия, а также отслеживание хода рассмотрения дел с целью мониторинга осуществления законодательства, учитывающего гендерные аспекты.

Наконец, политика, направленная на продвижение гендерно-ориентированного бюджетирования, должна опираться на исследования, рассматривающие различные аспекты процесса бюджетирования и расходования средств, а именно: 1) составление бюджета – чтобы убедиться, что ресурсы направляются на обеспечение основных элементов доступа женщин к правосудию (подготовка специалистов в области правосудия по гендерным вопросам, например, по вопросам бесплатной юридической помощи и юридическому представительству, освобождения от уплаты государственных пошлин, деятельности специализированных судов и подразделений); 2) отслеживание расходов – чтобы убедиться, что ресурсы достигли предполагаемых получателей; 3) оценка получателей помощи – чтобы понять, помогают ли выделенные ресурсы добиться недискриминирующих результатов, учитывающих гендерный аспект, в соответствии со стандартами в области прав человека; 4) проведение количественных исследований – используя показатели с разбивкой по полу, например, относительно доступа к бесплатной юридической помощи для женщин и мужчин.

III. Доступ до доброякісних і фінансово доступних юридичних порад та представництва.

- a. Физическая доступность, качество, стоимость и условия доступа
- b. Подготовка специалистов юридических профессий по гендерным вопросам
- c. Наличие целевых услуг юридической помощи и консультаций

Людам, желающим урегулировать споры в судебном порядке, может быть сложно разобраться в системе правосудия: это может приводить к потере времени, денег и в итоге к полному отказу от правового пути. Начиная с принятия решения о подаче жалобы или иска, выбора площадки и заканчивая помощью и представительством в судебном процессе – наличие бесплатных или экономически доступных услуг юридического консультирования и представительства способствует обеспечению равного и всеобщего доступа к правосудию и устранению «разрыва в возможностях», от которого в среднем женщины страдают больше, чем мужчины. В частности, предоставление целенаправленной юридической помощи

положительно отражается на доступе женщин к правосудию, повышает их способность сообщать о случаях изнасилования или жестокого обращения, а также помогает получать свидетельства о рождении, браке или разводе^{20 21}. Однако качественные и экономически доступные юридическая помощь и представительство, включая правовую помощь в рамках уголовных и гражданских процессов, редко являются общедоступными. Предвзятости и дискриминация по гендерному признаку среди представителей юридических профессий еще больше ограничивает их возможности по обеспечению потребностей женщин в юридической помощи и юридическом представительстве.

Основное направление разработки политики. Услуги юридического консультирования и представительства могут предоставляться лицам, у которых нет средств для оплаты таких услуг, различными субъектами, в том числе государством, частными адвокатами и юристами, организациями гражданского общества и учебными заведениями. Для обеспечения эффективности политики необходимо учитывать не только наличие таких услуг, но и их качество, стоимость, а также условия получения. В частности, необходимо, чтобы лица, отвечающие за составление политики, разрабатывали механизмы, укрепляющие компетенцию адвокатов и других специалистов юридических профессий, задействованных в предоставлении услуг юридического консультирования и представительства, и обеспечивали отсутствие предвзятости и предвзятости по признаку пола/гендера. Таким образом, разрабатываемые меры должны включать подготовку по гендерным вопросам, а также стандарты работы и квалификации лиц, предоставляющих услуги юридической помощи и представительства²². Ключевые данные, необходимые для разработки таких программ, включают уровень удовлетворенности пользователей, вероятность обращения и уровень доверия к специалистам, предоставляющим услуги юридической помощи и представительства. Эти показатели относятся к части «спроса» процесса отправления правосудия. С другой стороны, административные данные в разбивке по полу о количестве поставщиков услуг юридической помощи, их понимании гендерной специфики и факторов, препятствующих доступу, а также анализ случаев предоставления помощи лицам, не имеющим достаточных финансовых средств, помогут понять фактический охват таких услуг и удовлетворительность ими. Информация о критериях доступа к бесплатной юридической помощи и представительству также необходима для понимания их фактической доступности для женщин. Наконец, данные о наличии и качестве центров/подразделений, предоставляющих услуги юридического консультирования и представительства по наиболее значимым для женщин правовым вопросам (например, семейного права, гендерного насилия), позволят составить представление о способности указанных услуг достаточным образом обеспечивать особые потребности женщин и девочек в сфере правосудия.

IV. Осведомленность женщин о своих правах и их правовая грамотность

а. Знания о правах

б. Знания об органах и механизмах системы правосудия, которые могут использоваться для решения споров в судебном порядке (включая услуги юридического консультирования и представительства)²³

Осведомленность о своих правах (и обязанностях) является первостепенным и главным фактором, содействующим расширению доступа к правосудию. Это позволяет человеку правильно оценивать ситуацию с точки зрения возможности ее разрешения правовыми средствами (то есть как «подлежащую рассмотрению в судебном порядке»), и, таким образом, добиваться справедливости. Аналогичным образом для принятия информированных решений по правовым вопросам людям необходимы знания, пусть и общие, об органах и механизмах системы правосудия, которые могут использоваться для разрешения споров в судебном порядке. Гендерные различия в уровне грамотности, экономических ресурсах, наличии времени и динамике семейных и социальных ролей означают, что зачастую женщины и девочки имеют более низкий по сравнению с мужчинами уровень правовой осведомленности и грамотности. Таким

20. См. DEMI (Defensoria de la Mujer Indigena). 2007. El Acceso de las Mujeres Indigenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala: Segundo Informe. Guatemala: DEMI; Sieder, R and M. Sierra. 2010. Indigenous Women's Access to Justice in Latin America. Background paper for Progress of the World's Women 2011-2012. New York: UN Women. Cit. UN Women, Progress of the World's Women 2011–2012. New York: UN Women. p. 57..

21. «ООН-женщины» и Совет Европы, Рамочные условия для оценки доступа к правосудию, включая особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины. – 2015, стр. 141.

22. United Nations Office of Drugs and Crime, 2020. Global Study on Legal Aid – Global report, URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global_Study_on_Legal_Aid_-_FINAL.pdf.

23. American Bar Association Rule of Law Initiative. 2012. Cit. p. 11.

образом, женщинам и девочкам труднее самостоятельно находить решения своих проблем с помощью правовых средств защиты. В рамках основанного на правах человека подхода к доступу женщин к правосудию правительства обязуются предоставлять женщинам инструменты и навыки, позволяющие им обращаться в органы системы правосудия, и добиваться своего права на доступ. Программы, направленные на повышение правовой осведомленности и грамотности женщин, являются ключевыми отправными точками для правительств, занимающихся вопросом обеспечения доступа женщин к правосудию. За счет расширения возможностей женщин в области отстаивания своих прав государственные механизмы повышают подотчетность системы правосудия и ее способность реагировать.

Основное направление разработки политики. Крайне важно узнать у самих женщин и девочек, что они знают о своих правах и механизмах, которые могут использоваться для защиты и обеспечения реализации прав. Однако для повышения осведомленности и устранения возможных гендерных пробелов данные стороны «спроса» следует дополнять информацией со стороны судебных органов и субъектов гражданского общества, касающейся их представлений о правовой осведомленности женщин, а также их знаний о существующих инструментах. В частности, наличие простых в использовании, бесплатных или экономически доступных источников правовой информации (таких как онлайн и офлайн юридические библиотеки, общественные пункты/службы правовой информации в судах или других стратегически важных местах, например в медицинских учреждениях, учебных заведениях и т. д.), а также целенаправленные общественные кампании повышения правовой осведомленности могут способствовать расширению доступа к механизмам правосудия. При этом для определения уровня доступности системы правосудия необходимо оценивать доступность, качественность и эффективность перечисленных выше элементов.

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. В неё входят 47 стран, включая все страны Европейского Союза. Все страны - члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию по правам человека, международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. Европейский суд по правам человека осуществляет надзор за исполнением Конвенции в государствах-членах.

www.coe.int

Государства-члены Европейского союза приняли решение объединить свои передовые знания, ресурсы и судьбы своих народов. Совместными усилиями они создали зону стабильности, демократии и устойчивого развития, сохранив при этом культурное многообразие, личные свободы и атмосферу терпимости. Европейский союз неуклонно стремится передавать свои достижения и ценности странам и народам, находящимся за его пределами.

www.europa.eu

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe