

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.43.241003>

УДК 341.382

Є. В. Лук'яненко, радниця з гендерних питань у службі
Віце-прем'єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції,
аспірантка 2 курсу Інституту міжнародних відносин
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
вул. Садова, 3-а, Київ, 01000, Україна
e-mail: gendermintot@gmail.com

ГЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ – ШЛЯХ ДО РОЗБУДОВИ СТІЙКОГО МИРУ ТА ПОСТ-КОНФЛІКТНОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Стаття присвячена правовій основі та напрямку діяльності Уряду України у формуванні гендерно-орієнтованої державної політики перехідного періоду. Розкрито міжнародні принципи та зобов'язання України в рамках перехідного правосуддя з урахуванням гендерного аспекту, а також проаналізовано міжнародні та національні зобов'язання України в рамках залучення жінок до процесів розбудови миру та прийняття участі. У статті наводиться міжнародний досвід врахування міжнародних стандартів і норм з метою захисту прав жінок та розбудови миру.

Ключові слова: перехідне правосуддя, постконфліктний період, гендерна рівність, розбудова миру, Україна, М'янма, порядок денний «Жінки, мир, безпека», сексуальне та гендерно-зумовлене насильство.

Постановка проблеми. З 2014 року в Україні триває російська війна проти України. За останні сім років стало очевидним, що збройний конфлікт непропорційно впливає на жінок і чоловіків. Згадана проблема підсилюється нерівним доступом жінок і чоловіків до процесу прийняття рішень, ресурсів, влади, а також наявними стереотипами щодо ролей жінок і чоловіків у суспільному та політичному житті. Водночас жінки залишаються більш вразливими до негативних наслідків війни: відповідно до офіційної статистики кількість жінок – внутрішньо переміщених осіб (ВПО), безробітних ВПО, постраждалих від насильства за ознакою статі та інших вразливих груп переважає над кількістю чоловіків. Жінки значно менше, ніж чоловіки, залучені до врегулювання та розв'язання міжнародного збройного конфлікту в Україні у складі структур безпеки і оборони та офіційних переговорних місій.

З 2019 року український Уряд вжив активних заходів для поживлення мирних переговорів у Тристоронній контактній групі під керівництвом ОБСЄ (ТКГ) та шляхом переговорів у нормандському форматі. Українська делегація в ТКГ складається з семи членів, з яких лише дві-жінки, які відповідальні за гуманітарні та соціально-економічні питання, тоді як питання безпеки та політики вирішують чоловіки-члени делегації. Нещодавні дослідження показали, що 71,1% респондентів з об'єднаних громад Донецької, Луганської та Запорізької областей, які брали участь у опитуванні структури ООН, жінки розглядають питання участі жінок у запобіганні конфліктам, урегулюванні мирних переговорів та у процесах відновлення, що є дуже важливим та необхідним [1].

В той же час, існує нагальна потреба окреслити конкретний перелік заходів, які здійснює держава в процесі деокупації та реінтеграції. При цьому не може бути зроблено жодних поступок державі-агресору в питаннях територіальної цілісності та державного суверенітету України. У суспільства існує запит на справедливість та визначеність. Тому на часі формування інклюзивної державної політики перехідного періоду.

Метою статті є аналіз поточної (актуальної) роботи державних інституцій в розрізі формування державної політики перехідного періоду з урахуванням гендерного аспекту.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо з того, що збройна агресія Російської Федерації проти України та тимчасова окупація частини її території призвела до значних

порушень фундаментальних прав людини, таких як життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека тощо. З 2014 року державою вживаються заходи, які направлені на реагування на виклики, які виникають саме через триваючу збройну агресію Російської Федерації проти України. Однак більшість заходів, які вживаються державою до цього часу, є заходами реагування, що не відповідає ситуації на сьомому році збройної агресії, зокрема, це те що чинне законодавство містить велику кількість неузгодженостей та прогалин як в термінах, так і в підходах. Ситуативні реагування на виклики, які стоять перед Україною створюють враження непослідовної державної політики.

Тому, у вересні 2020 році Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (надалі – Мінреінтеграції) ініціювало роботу над формуванням державної політики перехідного періоду. Головною метою було визначення базових засад, так званих «червоних ліній» деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій; упорядкування та уніфікування термінології правосуддя перехідного періоду; розподілення регулювання на конфліктний та постконфліктний періоди, що дозволить визначити певний алгоритм дій держави під час реінтеграції тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхніх мешканців, деокупації тимчасово окупованих територій, включаючи питання демілітаризації та роззброєння, розв'язання гуманітарних проблем, відновлення правосуддя тощо; посилення соціального зв'язку з тимчасово окупованими територіями; запровадження елементів перехідного правосуддя, зокрема відповідальність за правопорушення, пов'язані з тимчасовою окупацією, обмеження щодо обрання та призначення на посади громадян України, які були долучені до діяльності окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Російської Федерації, заходи з розбудови сталого миру та заходи неповторення окупації; запровадження інституту конвалідації правочинів, що були вчинені на тимчасово окупованих територіях; створення передумови формування кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях; встановлення обмеження щодо обігу валюти держави-агресора протягом перехідного періоду.

02 червня 2021 року Президент України Указом № 226/2021 ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про деякі питання активізації процесу мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях» [2]. Відповідно до Указу, Уряд у двомісячний строк мав підготувати рамковий законопроект про впровадження на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей правосуддя перехідного періоду. Як результат, 04 серпня 2021 року на засіданні Кабінету Міністрів України схвалено проєкт Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» (надалі – законопроект).

Варто зазначити, що також розробка законопроекту про державну політику та процедури перехідного періоду передбачено низкою інших нормативних документів, зокрема, пунктом 21 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік [3], кроком 70 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік [4], а також Указом Президента від 24 березня 2021 року, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь» [5]. Вищезазначені нормативні акти є яскравим доказом, що наразі є синергія зусиль усіх гілок влади у забезпеченні послідовної державної політики реінтеграції тимчасово окупованих територій та перехідного правосуддя.

Відповідно до міжнародної практики, правосуддя перехідного періоду включає в себе ряд елементів: відшкодування збитків, завданих під час збройного конфлікту; інституційні реформи заради не повторення збройного конфлікту; відповідальність за найтяжчі злочини; право знати правду про перебіг збройного конфлікту [6].

Самі ці елементи стали основою при розробці законопроекту. До того ж, законопроект базується на міжнародних принципах ООН у частині перехідного правосуддя [7], та Копенгагенських критеріях 1990 року, як ключового документу держав-членів ОБСЄ, який визначає зобов'язання щодо демократичних виборів, верховенства права та основних прав та свобод [8].

Відповідно до принципів ООН щодо процесів та механізмів перехідного правосуддя, цей процес повинен обов'язково приділяти особливу увагу забезпеченню прав жінок та дівчат [9]. Оскільки будь-який збройний конфлікт сприяє посиленню гендерної нерівності у суспільстві та посиленню вразливості жінок і дівчат до порушень прав людини, включаючи сексуальне насильство в умовах збройного конфлікту. За офіційною статистикою, в Україні серед внутрішньо переміщених осіб, постраждалих від насильства за ознакою статі та інших вразливих груп переважну кількість становлять жінки. За даними Міністерства соціальної політики, станом на 06 липня 2021 р. в Україні зареєстровано 1 473 650 внутрішньо переміщених осіб, з яких 59 відсотків – жінки, зокрема у віці понад 65 років – 65 відсотків жінок [10].

Досвід попередніх збройних контекстів демонструє, що участь жінок і чоловіків у процесах постконфліктного відновлення є нерівною, при цьому в перехідному правосудді не повною мірою враховуються потреби різних груп жінок і чоловіків, які постраждали внаслідок конфлікту. Тому для України принциповим є те, щоб механізми правосуддя перехідного періоду передбачали заходи відповідно до яких жінкам та дівчатам, чоловікам та хлопчикам забезпечувалась рівноправна і значуща участь у всіх заходах правосуддя перехідного періоду, а жертвам сексуального насильства в умовах конфлікту гарантувалась справедливість та відшкодування шкоди.

Наприкінці 2020 року Україна прийняла свій другий Національний план дій з виконання Резолюції № 1325 Ради Безпеки ООН «Жінки, мир, безпека» (надалі – НПД 1325) до 2025 року, яким передбачено ряд заходів направлених на забезпечення постконфліктного відновлення, розбудови та впровадження системи перехідного правосуддя за принципами забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, та забезпечення захисту від сексуального насильства в умовах збройного конфлікту та в мирний час [11]. Відповідно до НПД 1325, при розробці стратегії деокупації та реінтеграції окупованих територій, а також національного законодавства в сфері перехідного правосуддя необхідно враховувати міжнародні стандарти та застосовувати гендерно-орієнтований підхід.

09 серпня 2021 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 5844 “Про засади державної політики перехідного періоду”. Статтею 11 проекту Закону передбачається, два важливих компоненти у сфері забезпечення рівних прав жінок і чоловіків. Перший, що держава забезпечує рівноправну і значущу участь жінок у всіх заходах перехідного правосуддя. Цей компонент є важливим, оскільки заходи перехідного правосуддя є однією з частин розбудови стійкого миру. Відповідно до Глобального дослідження реалізації Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 [12], коли жінки сідають за стіл мирних переговорів, то на 20% збільшується ймовірності укладення мирної угоди тривалістю два роки; на 35% – укладення мирної угоди тривалістю 15 років. Відповідно до опублікованого дослідження Джорджтаунського інституту для жінок, миру та безпеки у 2020 році [13], всього було досягнуто 352 мирні угоди у період між 1990 та 2019 роками, однак врахування гендерно-орієнтованого підходу у мирних угодах знизився з 45% у 2013 році до 29% у 2019 році.

Враховуючи наведену динаміку з скороченням залучення жінок до мирних процесів, для України є важливим завданням забезпечити на законодавчому рівні рівноправну участь чоловіків і жінок у розбудові миру та пост-конфліктному відновленню.

Другим важливим компонентом є те, що держава гарантує реагування на сексуальне насильство в умовах збройного конфлікту. Порядок денний «Жінки, Мир, Безпека», що формується резолюціями Ради Безпеки ООН 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242, 2467, 2493 акцентує увагу на проблемі сексуального насильства в умовах збройного конфлікту. Сексуальне насильство є серйозним порушенням прав людини, яке може становити міжнародні злочини, особливо якщо вони вчинені в умовах збройного конфлікту. Цей злочин може бути кваліфікований як воєнний злочин, злочин проти людяності, або становити акт геноциду, в залежності від способу та контексту скоєних злочинів. Саме тому, чітке розуміння цього злочину, створення гендерно-орієнтованого механізму документування фактів сексуального насильства в умовах збройного конфлікту,

притягнення винних до відповідальності, компенсація шкоди, реабілітація та запобігання повторенню скоєння подібних злочинів у майбутньому є пріоритетним компонентом в рамках державної політики перехідного правосуддя. Говорячи про досвід України, варто також звернутись до міжнародного досвіду у сфері перехідного правосуддя як шляху до розбудови миру.

Для прикладу візьмемо досвід М'янми. У 1948 році М'янма проголосила незалежність, з того часу вже майже 60 років там тривав неміжнародний збройний конфлікт між урядовими та неурядовими збройними силами. У 2015 році відбулося припинення вогню між урядом М'янми та численними збройними угрупованнями [14]. В умовах конфлікту жінки прагнуть подолати перешкоди для участі в суспільному житті та вирішення жіночих потреб.

Незважаючи на те, що М'янма не прийняла національний план дій на виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325, вона має свій Національний стратегічний план щодо поліпшення становища жінок на період до 2022 року (Стратегічний план), який прийнятий у 2013 році і ґрунтується на Пекінській платформі 1995 року [15]. Багато жінок у М'янмі є активними учасницями процесів розбудови миру. Велика кількість жіночих громадських організацій виникла внаслідок суспільних повстань проти військового режиму, а також в районах, постраждалих від конфлікту. Жіночі організації відіграють безпосередню роль у процесах розбудови миру, допомагають вести переговори щодо припинення вогню, здійснюють контроль за дотриманням припинення вогню, беруть участь в політичному діалозі та консультаціях із зацікавленими сторонами у мирному процесі. Їхня участь привела до включення декількох гендерно-орієнтованих положень у домовленості в рамках мирного процесу, включаючи 30-відсоткову квоту участі жінок у політичному діалозі. Головна стратегія жіночих рухів у М'янмі це використання міжнародних платформ та механізмів для розбудови миру адвокатування за розширення прав жінок в усіх процесах прийняття рішень.

Незважаючи на їхню все ще недостатню представленість в Уряді, вони досягли значного прогресу на Форумі громадянського суспільства і в обговоренні питань соціальної сфери на Панглунській мирній конференції [16], а деякі жінки виконують ключові функції радників для етнічних збройних організацій, які ведуть переговори про мир.

Висновки і пропозиції. Незважаючи на різний характер збройних конфліктів у М'янмі та Україні, можна окреслити декілька спільних висновків щодо прагнення забезпечити розвиток прав жінок та залучення жінок до розбудови миру, а саме: жінки можуть використовувати регіональні та міжнародні стандарти і норми з метою захисту прав жінок та миру, а також офіційне залучення жінок до мирного та політичного процесів може створити більш широкі можливості для посилення позицій жіночих організацій громадянського суспільства під час конфліктів.

Список використаної літератури

1. Результати дослідження “Розробка другого Національного плану дій щодо імплементації Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” до 2025 року: URL: <https://www.ednistfond.com.ua/2021/03/31/research-on-second-nap-on-unsr-1325/>
2. Указ Президента України № 226/2021: URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2262021-39081>
3. Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік»: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>
4. План пріоритетних дій Уряду на 2021: URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321>
5. Указ Президента України № 117/2021: URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>
6. Національний стратегічний план щодо поліпшення становища жінок на період 2013–2020: URL: https://data.opendevlopmentmekong.net/library_record/national-strategic-plan-for-advancement-of-women-2013-2020
7. UN Approach to Transitional Justice: URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf
8. Copenhagen criteria: URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

9. Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies S/2004/616, p. 4 (23 August 2004): URL: <https://digitallibrary.un.org/record/527647#record-files-collapse-header>
10. Офіційна статистика щодо кількості офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб: URL: <https://www.msp.gov.ua/news/20309.html>
11. Національний план дій на виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325: URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-a1544r>
12. The Global Study on resolution 1325 (2015): URL: <https://wps.unwomen.org/>
13. Роль жінок у миротворчих процесах: URL: <https://giwps.georgetown.edu/resource/womens-peacebuilding-strategies-amidst-conflict/>
14. A short history of Burma: URL: <https://newint.org/features/2008/04/18/history>
15. GIWPS on women's involvement at the peace agreements: URL: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2020/10/Gender-Provisions-Peace-Agreements.pdf>
16. What does the Panglong conference mean for the peace process?: URL: <https://www.frontiermyanmar.net/en/what-does-the-panglong-conference-mean-for-the-peace-process>.

References:

1. UN Women led survey for the development of second NAP 1325: URL: <https://www.ednistfond.com.ua/2021/03/31/research-on-second-nap-on-unscr-1325/>
2. The Bill of the President of Ukraine № 226/2021: URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2262021-39081>
3. The Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>
4. The plan of Government's priorities for 2021: URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321>
5. The Bill of the President of Ukraine № 117/2021: URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>
6. National Strategic Plan on improvement of women's life 2013–2020: URL: https://data.open-developmentmekong.net/library_record/national-strategic-plan-for-advancement-of-women-2013-2020
7. UN Approach to Transitional Justice: URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf
8. Copenhagen criteria: URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>
9. Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies S/2004/616, p. 4 (23 August 2004): URL: <https://digitallibrary.un.org/record/527647#record-files-collapse-header>
10. Official data on IDPs: URL: <https://www.msp.gov.ua/news/20309.html>
11. National action plan on implementation United Nations Security Council Resolution 1325: URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-a1544r>
12. The Global Study on resolution 1325 (2015): URL: <https://wps.unwomen.org/>
13. The role of women in the peacebuilding process: URL: <https://giwps.georgetown.edu/resource/womens-peacebuilding-strategies-amidst-conflict/>
14. A short history of Burma: URL: <https://newint.org/features/2008/04/18/history>
15. GIWPS on women's involvement at the peace agreements: URL: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2020/10/Gender-Provisions-Peace-Agreements.pdf>
16. What does the Panglong conference mean for the peace process?: URL: <https://www.frontiermyanmar.net/en/what-does-the-panglong-conference-mean-for-the-peace-process>.

Стаття надійшла 11.09.2021 р.

Е. В. Лукьянченко, советник по вопросам гендерного равенства в службе
Вице-премьера по вопросам европейской и евроатлантической интеграции,
аспирантка 2 курса Института международных отношений
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко
ул. Садовая, 3-а, Киев, 01000, Украина
e-mail: gendermintot@gmail.com

ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПЕРЕХОДНОГО ПРАВОСУДИЯ – ПУТЬ К РАЗВИТИЮ УСТОЙЧИВОГО МИРА И ПОСТ-КОНФЛИКТНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Резюме

Статья посвящена правовой основе и направлению деятельности Правительства Украины в формировании гендерно-ориентированной государственной политики переходного периода. Раскрыты международные принципы и обязательства Украины в рамках переходного правосудия с учетом гендерного аспекта, а также проанализированы международные и национальные обязательства Украины в рамках привлечения женщин к процессам развития мира и принятия участия. В статье приводится международный опыт учета международных стандартов и норм с целью защиты прав женщин и развития мира.

Ключевые слова: переходное правосудие, постконфликтный период, гендерное равенство, развитие мира, Украина, Мьянма, повестка дня «Женщины, мир, безопасность», сексуальное и гендерно-обусловленное насилие.

E. V. Lukianchenko, Gender Advisor to the Office of Deputy
Prime Minister on European and Euro-Atlantic Integration
2 year Ph.D. Student at the Institute of international relations
Taras Shevchenko Kyiv National University
Sadova Street, 3-a, Kiev, 01000, Ukraine
email: gendermintot@gmail.com

GENDER-RESPONSIVE GOVERNMENT TRANSITIONAL JUSTICE POLICIES – A PATH TO SUSTAINABLE PEACE AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION

Summary

The article is devoted to the legal basis and direction of the Government of Ukraine in the development of gender-responsive state policy of the transition period. The international principles and commitments of Ukraine in the framework of transitional justice, taking into account the gender aspect, are revealed, as well as the international and national commitments of Ukraine in the framework of involving women in peacebuilding and participation. The article presents international experience of taking into account international standards and norms in order to protect women's rights and build peace. Global evidence indicates that women's meaningful participation in peace negotiations increases the duration of peace. Peace agreements with female signatories are more durable and have a significantly higher number of provisions aimed at political reform and higher implementation rates. The recent study investigating 352 peace agreements in 64 countries between 1990 and 2019 also found that there was a significant increase in the share of peace agreements with gender provisions, from below 10% in the 1990s to 45% in 2013. Yet, this practice appears to have been halted. In 2019, the share of agreements with gender provisions was only at 29%. Despite an increasing evidence about the important role of women, their expertise and meaningful participation in preventing and addressing conflict and sustaining peace, women are still under-represented in the peace processes. Between 1992 and 2019, women constituted, on average, only 13% of negotiators, 6% of mediators, and 6% of signatories in major peace processes worldwide. Present peacebuilding experiences also indicate that peace is likely to be lasting only if the security needs of the population are addressed in parallel with the political and socio-economic aspects of conflict resolution and post-conflict recovery. Women's exposure to conflict may result in their new roles and responsibilities and may open new opportunities for their greater involvement in public life, including peace and security decision-making. Likewise, gender equality positively influences the cohesion and effectiveness of the security sector in increasingly multidimensional peace processes.

Keywords: transitional justice, post-conflict period, gender equality, peace development, Ukraine, Myanmar, women, peace, security agenda, sexual and gender-based violence, women's meaningful participation in the peace processes.