



**Оценка соответствия Катара
Копенгагенским обязательствам 1995
года по социальному развитию**

28 ноября 2024 г.

Лондон

**Катарский центр мира и демократии (QCPD)
Серия брифингов**

Абстрактный

В этом брифинге оценивается приверженность Катар Копенгагенским обязательствам 1995 года по социальному развитию, подчеркивая его роль в качестве принимающей стороны Всемирного саммита по социальному развитию (ВССР) 2025 года. В документе контекстуализируются усилия Катара по согласованию своей политики с Копенгагенскими обязательствами, затрагивая такие вопросы, как социальная справедливость, искоренение нищеты и гендерное равенство. В нем подчеркивается двойственность глобального имиджа Катара как платформы для международного диалога и прогресса, с одной стороны, и его внутренние проблемы, такие как нарушения трудовых прав, ограниченные гражданские свободы, ограниченное гендерное равенство и контролируемая деятельность организаций гражданского общества, с другой. Анализ подчеркивает достижения Катара в образовании, здравоохранении и развитии инфраструктуры, а также критически изучает сохраняющиеся пробелы в политической инклюзивности, судебной независимости и трудовых реформах. Анализируя деятельность Катара в соответствии с десятью Копенгагенскими обязательствами 1995 года, в данной статье дается детальная оценка прогресса Катара и предлагаются стратегические рекомендации по восьми направлениям деятельности для достижения всеобъемлющего социального развития, в частности, в рамках подготовки к Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию 2025 года.

1. Введение

В начале ноября 2025 года Катар примет у себя Второй всемирный саммит ООН по социальному развитию (ВССР), глобальное собрание, направленное на устранение сохраняющихся пробелов в социальном развитии во всем мире. В качестве одной из нескольких ключевых конференций ООН в 2025 году[1] Вторая Всемирная встреча на высшем уровне по социальному развитию подтвердит обязательства, принятые на первой Всемирной встрече на высшем уровне по социальному развитию, которая состоялась с 6 по 12 марта 1995 года в Копенгагене/Дания. Эти обязательства были зафиксированы тридцать лет назад в Копенгагенской декларации и поэтому называются «Копенгагенскими обязательствами».

ВСУР имеет существенное значение для мирового сообщества, государств-членов ООН, а также для гражданского общества по всему миру. Для мира в целом это момент срочно необходимой глобальной приоритетности социального развития, поскольку саммит направлен на то, чтобы оживить международное внимание к социальным вопросам, таким как искоренение нищеты, сокращение неравенства и социальная инклюзивность. Он также предоставляет платформу для оценки прогресса и выявления пробелов в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР), особенно тех, которые направлены на социальное благополучие, и, таким образом, может послужить ускорению Повестки дня на период до 2030 года. Кроме того, в период глобальной фрагментации саммит может предоставить возможность укрепить ценность коллективных действий для решения общих проблем, содействия миру, справедливости и инклюзивным обществам.

Для государств-членов Организации Объединенных Наций саммит станет ключевым моментом, поскольку правительства по всему миру получат возможность подтвердить обязательства, изложенные в Копенгагенской декларации 1995 года, и привести их в соответствие с текущими вызовами на национальном и международном уровнях. Кроме того, ВСУР может стать платформой для разработки эффективной политики, предлагающей место для обмена передовым опытом и инновационной политикой для эффективного решения социальных проблем. Государства-члены также получают возможность использовать ВСУР для формирования партнерств и инновационных форм сотрудничества, а также доступа к международным механизмам финансирования для поддержки инициатив социального развития.

Наконец, для организаций гражданского общества (ОГО) саммит представляет собой прекрасную возможность занять видную сцену, чтобы озвучить проблемы маргинализированных сообществ и выступить за инклюзивную политику. В зависимости от того, в какой степени совместное развитие программы ВСУР будет разрешено и поощрено двумя соорганизаторами для руководства межправительственным подготовительным процессом к саммиту[2] ОГО могут сыграть ключевую роль в формировании результатов саммита, и что самое

[1] Далее следуют Конференция ООН по океану 2025 года (запланированная на 9–13 июня в Ницце/Франция, посвященная ускорению действий по сохранению и устойчивому использованию океанов, морей и морских ресурсов в соответствии с Целью устойчивого развития 14) и Конференция ООН по изменению климата 2025 года (КС-30, запланированная на ноябрь в Белене/Бразилия, посвященная оценке глобального прогресса в ограничении потепления 1,5 °C и обновленным климатическим обязательствам, которые должны быть выполнены к февралю 2025 года)

[2] Его Превосходительство г-н Филипп Криделька, Постоянный представитель Бельгии при Организации Объединенных Наций, и Его Превосходительство г-н Омар Хилале, Постоянный представитель Королевства Марокко при Организации Объединенных Наций.

важное — обеспечить, чтобы принятые стратегии социального развития отражали реалии низового уровня.

Благодаря своему выдающемуся мировому значению конференция станет уникальной возможностью для принимающей страны Катар представить себя на глобальном уровне в качестве платформы для дискуссий высочайшей важности относительно состояния и будущего мирового сообщества, что может представлять собой огромный репутационный выигрыш для небольшой страны на Ближнем Востоке. Однако сомнительно, какова ситуация в самой принимающей стране в отношении «социального развития», которое будет обсуждаться на саммите, где Катар представляет хороший имидж как принимающая страна, но, наоборот, ему еще предстоит пройти определенный путь в отношении Копенгагенских обязательств. Народ Катара и гражданское общество в стране заслуживают не только того, чтобы ВСУР направила важные сообщения остальному миру, содействуя социальному развитию, но и того, чтобы это социальное развитие было полностью реализовано в их собственной стране, и чтобы люди смогли ощутить результаты.

В настоящем брифинге представлена оценка прогресса социального развития государства Катар в сравнении с обязательствами, принятыми на первом Всемирном саммите по социальному развитию, состоявшемся в Копенгагене в 1995 году. При этом как политика, так и меры по содействию социальному развитию внутри страны и за рубежом в рамках международного сотрудничества рассматриваются в соответствии с Копенгагенскими обязательствами.

2. Копенгагенские обязательства

Копенгагенские обязательства были согласованы более чем 120 главами государств в марте 1995 года во время Всемирного саммита по социальному развитию в Копенгагене (Дания), организованного Организацией Объединенных Наций, в частности под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и координируемого Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН). Саммит и принятые на нем обязательства часто описывались как первый шаг к справедливому и более равноправному миру, в котором бедные оказались в центре внимания и который способствовал принятию более широких обязательств участвующими странами.[3] Тогдашний Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Бутрос Бутрос-Гали, высоко оценивая саммит, отметил, что международное сообщество заняло четкую позицию против социальной несправедливости, изоляции и нищеты в мире.[4] Тогдашняя первая леди Соединенных Штатов Америки Хиллари Родэм Клинтон охарактеризовала саммит как мероприятие, которое ставит людей на первое место.[5]

[3] Фелис, В. Ф. (1997). Копенгагенский саммит: победа Всемирного банка? Социальная справедливость, 24(1 (67)), 107–119. <http://www.jstor.org/stable/29766994>.

[4] Заявление, сделанное во время заключительного слова. ЭКА ООН (1995): Выступление Бутроса Бутроса-Гали на всемирном саммите по социальному развитию в Копенгагене, 6 марта 1995 г. <https://repository.uneca.org/handle/10855/39373?show=full>. Доступ 24 ноября 2024 г.

[5] Белый дом (1995 г.): Выступление первой леди Хиллари Родэм Клинтон перед международным сообществом НПО на Форуме Всемирного саммита ООН по социальному развитию в Копенгагене, Дания, 7 марта 1995

Копенгагенские обязательства были встречены с оптимизмом и приверженностью рядом государств, включая Катар, хотя Катар изначально высказал оговорку относительно того, противоречат ли какие-либо тексты принципам ислама (шариату), моральным ценностям или традициям нации.[6] Стороны на первом WSSD в Копенгагене согласились на 10 амбициозных обязательств, которые выразили их готовность содействовать социальному развитию в глобальном масштабе. Они были обусловлены сохраняющимися глобальными проблемами бедности, социального неравенства и экономической нестабильности, которые заставили страны искать единые подходы к устойчивому развитию. Таким образом, обязательства были направлены на решение самых сложных проблем того времени, которые также продолжают бросаться в глаза и по сей день.

Ниже приводится краткая версия обязательств, которые согласились стороны и которые были выражены в виде обязательств

1. Создание экономической, политической, социальной, культурной и правовой среды, которая позволит людям достичь социального развития;
2. Искоренение абсолютной нищеты к установленному каждой страной сроку;
3. Поддержка полной занятости как основной цели политики;
4. Содействие социальной интеграции на основе укрепления и защиты всех прав человека;
5. Достижение равенства и равноправия между женщинами и мужчинами;
6. Обеспечение всеобщего и равноправного доступа к образованию и первичной медико-санитарной помощи;
7. Ускорение развития Африки и наименее развитых стран;
8. Обеспечение включения в программы структурной перестройки целей социального развития;
9. Увеличение ресурсов, выделяемых на социальное развитие;
10. Укрепление сотрудничества в целях социального развития через ООН.

3. Катар и Копенгагенские обязательства

Социально-экономический ландшафт Катара представляет собой уникальный пример выполнения международных обязательств, таких как Копенгагенские обязательства 1995 года. Поскольку мировое сообщество и гражданское общество готовятся ко Второму всемирному саммиту по социальному развитию в Дохе в ноябре 2025 года, интересно посмотреть, насколько хорошо или плохо страна, принимающая этот важный глобальный саммит, выполняет свои функции в плане выполнения повестки дня в области социального развития (измеряемой реализацией обязательств, принятых в 1995 году). В то же время у Катара есть возможность использовать оставшееся время подготовки для принятия решительных мер по устранению оставшихся слабых сторон в своем собственном социальном развитии и представить себя миру в ноябре 2025 года в качестве пионера в содействии социальному развитию у себя дома и во

г. https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/First_Lady/html/generalspeeches/1995/3-7-95.html.

Доступ 24 ноября 2024 г.

[6] Организация Объединенных Наций (1995): Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития. Копенгаген, 6-12 марта 1995 г. Взято из <https://www.un.org/en/conferences/social-development/copenhagen1995>. Доступ 22 ноября 2024 г.

всем мире. Кроме того, понимание стратегий Катара и проблем, с которыми он сталкивается, дает ценную информацию о более широком дискурсе глобального социального развития.

В этой главе рассматривается сравнение между обязательствами, принятыми на Копенгагенском саммите 1995 года, с одной стороны, и правовой базой Катара, его амбициозным Qatar National Vision 2030, а также общими общепринятыми практиками и реалиями в стране, с другой. При этом в главе анализируются как соответствие, так и разрывы между международными ожиданиями и национальными реалиями в Катаре. Рассматривая политические рамки страны, экономические зависимости и социально-политическую динамику, обсуждение направлено на выявление причин текущих недостатков в социальном развитии.

3.1 Копенгагенское обязательство 1: Создать экономическую, политическую, социальную, культурную и правовую среду, которая позволит людям достичь социального развития.

Национальным документом первостепенной важности ввиду его масштабности и основополагающего значения для оценки рамочных условий социального развития в Катаре является «Национальное видение Катара 2030». В нем излагается всеобъемлющая структура, направленная на преобразование Катара в «развитое общество, способное поддерживать собственное развитие и обеспечивать высокий уровень жизни для всех его граждан на протяжении поколений».[7][8] Это видение делает акцент на экономической диверсификации и развитии человеческого капитала с целью снижения зависимости от доходов от углеводородов и построения экономики, основанной на знаниях.

Национальная программа развития Катара до 2030 года базируется на четырех принципах:

1. Развитие человеческого потенциала: развитие всех граждан Катара, позволяющее им поддерживать процветающее общество.
2. Социальное развитие: Развитие справедливого и заботливого общества, основанного на высоких моральных стандартах и способного играть значительную роль в глобальном партнерстве в целях развития.
3. Экономическое развитие: Развитие конкурентоспособной и диверсифицированной экономики, способной удовлетворить потребности и обеспечить высокий уровень жизни для всех людей как в настоящем, так и в будущем.
4. Экологическое развитие: Управление окружающей средой, обеспечивающее гармонию между экономическим ростом, социальным развитием и охраной окружающей среды.

Приверженность правительства этим принципам более подробно изложена в Третьей национальной стратегии развития на 2024–2030 годы, в которой основное внимание уделяется

[7] Управление правительственных коммуникаций (2024): Национальная стратегия Катара 2030. <https://www.gco.gov.qa/en/about-qatar/national-vision2030/>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[8] Управление планирования и статистики (2024): Третья национальная стратегия развития Катара на 2024–2030 годы. Управление планирования и статистики. https://www.psa.gov.qa/en/nds1/nds3/Documents/QNDS3_EN.pdf. Доступ 26 ноября 2024 г.

устойчивому экономическому росту, финансовой устойчивости, созданию рабочей силы, готовой к будущему, укреплению сплоченного общества, качеству жизни, экологической устойчивости и совершенству государственного управления. [9] Добившись многого в рамках первого этапа «Видения 2030» (среди успехов можно отметить создание Катарского инвестиционного управления и Катарского фонда), правительство Катара стремится добиться еще больших успехов в достижении семи ключевых стратегических национальных результатов.

Катар демонстрирует как впечатляющие сильные стороны, так и поразительные слабости с точки зрения цели создания благоприятной среды для позитивного социального развития в экономической, политической, социальной, культурной и судебной сферах. Далее эти отдельные области будут подвергнуты подробному анализу, а более глубокие описания и анализы будут также предоставлены в последующих главах.

Я.Экономическая среда

Значительное богатство Катара, в первую очередь, обусловленное его обширными запасами природного газа и нефти, ставит его в ряд самых богатых стран мира. В 2022 году ВВП страны на душу населения составил 87 480 долларов США, что на 30,84% больше, чем в предыдущем году [10]. Экономика Катара устойчива к потрясениям, включая пандемию Covid-19, что является доказательством ее стабильности. Страна сохраняет стабильный реальный рост ВВП на уровне 2,4% в 2024 году и прогнозируемый на уровне 5,5% по данным Всемирного банка. [11] В течение нескольких лет Катар имел профицитный бюджет [12]. В то время как страна десятилетиями полагалась на рост углеводородов, в последнее время она ускоренно инвестирует в неуглеводородные секторы, чтобы продолжить траекторию роста. Катар может похвастаться хорошо капитализированными банками и провел несколько реформ, чтобы обеспечить продвижение государственно-частного партнерства и либерализованной экономики [13]. Такое экономическое процветание позволяет правительству Катара вкладывать значительные средства в инфраструктуру, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, тем самым способствуя социальному развитию.

Несмотря на свое значительное богатство, Катар не смог обеспечить справедливые экономические выгоды для всего своего населения. Трудящиеся-мигранты составляют около 95% рабочей силы страны, однако они часто сталкиваются с разительным неравенством в

[9] Управление правительственных коммуникаций (2024 г.): Катар запускает третью Национальную стратегию развития на 2024–2030 годы. <https://www.gco.gov.qa/en/top-news/qatar-launches-Third-national-development-strategy-2024-2030/>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[10] Макротенденции (2024): ВВП Катара на душу населения 1970–2024. <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/QAT/qatar/gdp-per-capita>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[11] Всемирный банк (2024): макроэкономический прогноз бедности по странам. Анализ и прогнозы для развивающихся стран. <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[12] Торговая экономика (2024): Государственный бюджет. <https://trading Economics.com/qatar/government-budget>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[13] Международный валютный фонд (2024): Страновой отчет № 24/43, Катар. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/IOATEA2024001.ashx>. Доступ 20 ноября 2024 г.

доходах и условиях труда по сравнению с гражданами Катара[14][15][16]. Несмотря на реформы, такие как введение недискриминационной минимальной заработной платы в марте 2021 года, сохраняются опасения относительно эффективной реализации и обеспечения соблюдения трудового законодательства[17]. Кроме того, экономика Катара по-прежнему в значительной степени зависит от экспорта углеводородов: на природный газ приходится более 60% экспорта и около 82% экспортных поступлений[18]. Эта зависимость подвергает страну уязвимости, связанной с глобальными колебаниями цен на энергоносители, что может существенно повлиять на ее экономическую стабильность и перспективы роста.

II. Политическая обстановка

Катар — конституционная монархия во главе с эмиром Катара шейхом Тамимом бин Хамадом Аль Тани. Эмир обладает значительными полномочиями, включая назначение всех главных министров и выполнение функций последней апелляционной инстанции с правом решающего голоса по ключевым судебным решениям. Нынешний эмир происходит из правящей семьи Аль Тани, династии, которая управляла полуостровом с середины 19 века, начиная с шейха Мухаммеда бин Тани, который стал первым эмиром Катара в 1868 году. Семья Аль Тани является частью племени Бани Тамим, одного из самых значительных арабских племен в регионе Персидского залива. Члены правящей семьи занимают ключевые должности в государстве. Нынешний правитель стал эмиром 25 июня 2013 года после того, как его отец шейх Хамад бин Халифа Аль Тани отрекся от престола. Под руководством шейха Тамима Катар продолжил политику модернизации, экономической диверсификации и региональной дипломатии. Шейх Тамим бин Хамад Аль Тани получил признание за то, что он превратил Катар в ту замечательную экономику, которой он является сегодня и которая характеризуется выдающимся экономическим ростом и развитием.

Политическая стабильность и эффективное управление Катара позволили реализовать масштабные инфраструктурные и социальные проекты, такие как (1) Международный аэропорт Хамад (открыт в 2014 году как современный объект, рассчитанный на обслуживание более 50 миллионов пассажиров в год, что позиционирует Катар как ключевой мировой авиационный узел), (2) Город образования (обширный кампус, в котором размещаются филиалы ведущих международных университетов, включая Джорджтаунский университет, Университет Карнеги-Меллона и Медицинский центр Вейла Корнелла) или (3) Город Лусаил (развитие умного города стоимостью 45 миллиардов долларов США, который является одним из самых амбициозных проектов городского планирования Катара, рассчитанным на размещение более 450 000 жителей). Руководство страны проявляет активность в согласовании политики с международными стандартами развития, о чем свидетельствует запуск Третьей национальной стратегии развития (NDS3) на 2024–2030 годы, как упоминалось выше. Кроме того,

[14] Human Rights Watch (2020): Катар — События 2019 года. <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/qatar>. И: Развитие человеческого потенциала (2020): Профили стран: Катар. Раздел «Мигранты и беженцы». <https://migrations-refugees.va/country-profile/qatar/>. Доступно 20 ноября 2024 г.

[15] Human Rights Watch (2024): Катар — События 2023 года. <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[16] Более подробный анализ см. в главе 3.3 (Копенгагенское обязательство 3: Поддержка полной занятости как основной цели политики)

[17] МОТ (2023): Что изменилось для трудящихся-мигрантов в Катаре? <https://webapps.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Country-Focus/world-cup-qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[18] МВФ (2024). Там же.

приверженность Катара международному сотрудничеству отражается в его активном участии в глобальных инициативах и соблюдении международных соглашений[19].

Тем не менее, Катар сталкивается с большими трудностями в содействии инклюзивному общественному развитию из-за ограниченного политического участия и ограничений основных свобод. Правительство не разрешает организацию политических партий, и в последние годы не было никаких попыток их сформировать. Голосование открыто только для граждан в возрасте не менее 18 лет, которые могут доказать, что их семья проживала в стране до 1930 года или что их дедушка родился в Катаре.[20] Кроме того, власти продолжали ограничивать права на свободу выражения мнений и мирных собраний, в том числе путем произвольного задержания лиц за осуществление ими своих прав человека. [21] Эти ограничения мешают полноценному участию всего населения Катара в развитии общества и ограничивают разнообразие точек зрения в общественном дискурсе.

III. Социальная среда

Катар может похвастаться высоким уровнем жизни, подкрепленным значительными государственными инвестициями в здравоохранение, образование и общественное благосостояние. В 2020 году правительство выделило 22,6 млрд катарских реалов (6,2 млрд долларов США) на здравоохранение, что составляет 11% от общего бюджета, и 22,1 млрд катарских реалов (6,1 млрд долларов США) на образование, что составляет 10,5% от общего бюджета.[22] Эти инвестиции привели к созданию системы здравоохранения мирового уровня: в 2023 году пять больниц вошли в число 250 лучших академических медицинских центров мира.[23] Кроме того, Катар добился значительных успехов в спортивном секторе, принимая у себя крупные международные мероприятия и зарекомендовав себя как региональный центр спорта и развлечений.[24] Эти усилия соответствуют Национальному видению Катара 2030, которое направлено на диверсификацию экономики и повышение развития человеческого капитала. Тем не менее, Катар сталкивается с заметными проблемами в решении проблем социального неравенства, особенно между гражданами Катара и экспатриантами.

Гражданское общество в Катаре существует в рамках жестко контролируемой структуры, сформированной политической и правовой средой государства. Официально Катар признает

[19] Министерство иностранных дел Государства Катар (2024): Международное сотрудничество— Обзор. <https://mofa.gov.qa/en/foreign-policy/international-cooperation/international-cooperation>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[20] Государственный департамент США (2022): Доклады о соблюдении прав человека в странах мира за 2022 год: Катар. <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/qatar/>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[21] Amnesty International (2023): Катар 2023. <https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/middle-east/qatar/report-qatar/>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[22] Oxford Business Group (2020): Рост государственных инвестиций в здравоохранение и образование Катара. <https://oxfordbusinessgroup.com/reports/qatar/2020-report/economy/budgeting-for-progress-the-authorities-work-to-keep-the-fiscal-balance-in-surplus-while-also-investing-in-здравоохранение-и-образование>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[23] Полуостров (2024 г.): Система здравоохранения Катара вошла в двадцатку лучших в мире. <https://thepeninsulagatar.com/article/30/01/2024/qatars-healthcare-system-ranked-among-top-20-globally>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[24] Oxford Business Group (2019): Позиция Катара как международного спортивного центра поддерживается инвестициями и партнерствами. <https://oxfordbusinessgroup.com/reports/qatar/2019-report/economy/full-pelt-infrastructure-investment-and-business-partnerships-are-supporting-the-country-s-rise-to-become-a-major-международный-центр-спортивных-мероприятий>. Доступ 20 ноября 2024 г.

важность гражданского общества как части своей Национальной программы развития Катар до 2030 года, которая подчеркивает устойчивое развитие, образование и общественный прогресс. Однако реальность гражданского общества в Катаре обнаруживает существенные ограничения на формирование, независимость и деятельность неправительственных организаций (НПО). Создание и деятельность организаций гражданского общества (ОГО) регулируются Законом № 12 от 2004 года о частных ассоциациях и фондах, который устанавливает строгие требования. [25] Организации должны получить одобрение правительства для регистрации и работы, процесс, который включает в себя тщательный контроль их мандатов и деятельности. Государство имеет право распускать организации по своему усмотрению, особенно если их цели или действия считаются несоответствующими национальным интересам. Эта правовая база препятствует инакомыслию и подавляет любой потенциал для независимых или критических голосов.

Большинство признанных организаций гражданского общества в Катаре тесно связаны с государством и часто сосредотачиваются на не вызывающих споров областях, таких как образование, здравоохранение и благотворительность. [26] Известные организации, такие как Фонд Катар и Катарский Красный Полумесяц, действуют под значительным влиянием государства, выступая в качестве продолжения целей развития и внешней политики Катар, а не независимых организаций. Активизм низовых организаций и организации, выступающие за политические или трудовые права, фактически отсутствуют, что еще больше подчеркивает ограниченный масштаб деятельности гражданского общества. Группы поддержки, ориентированные на трудящихся-мигрантов, такие как Migrant-Rights.org, часто действуют из-за этих ограничений за пределами Катар. В отличие от либеральных демократий, катарское законодательство запрещает организациям гражданского общества заниматься политической деятельностью, что фактически ограничивает их способность выполнять функции наблюдателей или сторонников системных изменений. Публичные демонстрации или протесты не допускаются, а усилия по мобилизации низовых движений встречают сопротивление. Например, такие международные организации, как Human Rights Watch и Amnesty International, неоднократно критиковали Катар за его нетерпимость к инакомыслию и отказ разрешить независимый контроль нарушений прав человека. Регистрация общественной организации, особенно критически настроенной по отношению к правительству, практически невозможна из-за репрессий в отношении групп, выражающих взгляды, отличные от взглядов правительства.

Катар предпринял шаги, чтобы представить себя как поддерживающую гражданское общество на международной арене. Создание Национального комитета по правам человека (NHRC) и Международного института семьи в Дохе являются примерами организаций, которые действуют в рамках границ, санкционированных государством. Однако критики утверждают, что эти организации в первую очередь служат укреплению глобальной репутации Катар, а не содействию подлинному гражданскому участию или решению насущных внутренних проблем. Чтобы способствовать созданию по-настоящему активного гражданского общества, Катару необходимо реформировать свою правовую базу, чтобы разрешить независимую регистрацию, деятельность и финансирование организаций, а также защитить права отдельных лиц на организацию, защиту и выражение несогласия без страха репрессий.

IV. Культурная среда

[25] Аль-Мизан (2024): Закон № 12 от 2004 года о частных ассоциациях и фондах <https://www.almeezan.qa/LawView.aspx?opt&lawID=3956&language=en>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[26] Государственный департамент США (2022): Доклады о соблюдении прав человека в странах мира за 2022 год. Катар. <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/qatar>. Доступ 27 ноября 2024 г.

Катар позиционирует себя как «мост между культурами», используя свое уникальное геополитическое положение, финансовые ресурсы и дипломатическое влияние для укрепления взаимопонимания и сотрудничества между различными регионами и цивилизациями. Страна активно продвигает межкультурный диалог посредством таких инициатив, как Дохийский форум, глобальная платформа для политических дискуссий по актуальным международным вопросам. Катар также поддерживает образовательные и культурные программы обмена, включая партнерские отношения с западными университетами, размещенными в Education City, и спонсирует глобальные культурные инициативы, такие как программа Года культуры, которая ежегодно объединяет Катар со страной-партнером для празднования общего наследия. Катар умело сбалансировал сохранение культуры с современностью посредством таких учреждений, как Qatar Foundation и Музей исламского искусства (MIA). MIA, спроектированный архитектором IM Pei, содержит обширную коллекцию исламского искусства, охватывающую более 1400 лет и три континента, что подчеркивает преданность Катара культурному наследию.[27]

Самопровозглашенная роль Катара как культурного и дипломатического моста распространяется на проведение крупных международных мероприятий, таких как чемпионат мира по футболу FIFA 2022 года, который он представил как возможность продемонстрировать ближневосточную культуру мировой аудитории. Приняв чемпионат мира, Катар еще больше укрепил свой глобальный имидж межкультурного центра. ФИФА похвалила страну за активное содействие международным культурным обменам путем проведения мирового мероприятия. По мнению ФИФА, чемпионат мира по футболу 2022 года не только продемонстрировал гостеприимство страны миру, но и способствовал культурному взаимопониманию между различными группами населения.[28] В то время как такие инициативы, как проведение чемпионата мира по футболу ФИФА, подчеркивают приверженность Катара развитию богатой культурной среды, которая связывает его историческое наследие с современными глобальными связями, есть и обратная сторона. Несмотря на общий успех проведения турнира, сообщалось о многочисленных нарушениях прав. Демонстрация культурного обмена Катаром была омрачена спорами о правах человека, включая трудовые злоупотребления и цензуру. На сегодняшний день правительство не выплатило компенсацию жертвам злоупотреблений, как рекомендовали правозащитные группы.[29]

Инвестиции страны в СМИ, особенно через Al Jazeera, позволяют ей представлять нарративы с Глобального Юга и усиливать различные голоса на мировой арене. Более того, внешняя политика Катара подчеркивает диалог и неприсоединение, поддерживая связи с противоборствующими державами, такими как США, Иран и ХАМАС. Такой подход позволяет Катару позиционировать себя как переводчика между конфликтующими интересами и идеологиями, предлагая решения, которые другим может быть сложно найти. Страна неоднократно изображала себя посредником в международных конфликтах, используя свои отношения с различными глобальными игроками для содействия переговорам, как это видно по ее роли в посредничестве в спорах, таких как переговоры США и Талибана в 2020 году и мирный процесс в Дарфуре, а также в содействии переговорам в контексте продолжающегося конфликта на Ближнем Востоке.

[27]Музей исламского искусства (2024): Титульная страница <https://mia.org.qa/en/>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[28]ФИФА (2022): Социальная опора – Культурное взаимопонимание. <https://publications.fifa.com/en/final-sustainability-report/social-pillar/cultural-understanding/cultural-understanding-overview>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[29]Human Rights Watch (2023): Катар: спустя шесть месяцев после чемпионата мира по футболу страдают трудящиеся-мигранты. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2023/06/16/qatar-six-months-post-world-cup-migrator-workers-suffer>. Доступ 21 ноября 2024 г.

Однако роль Катара как «моста между культурами» и посредника в глобальных конфликтах заслуживает критического анализа. Хотя страна достигла некоторых заметных дипломатических успехов, таких как содействие соглашению между США и Талибаном, критики утверждают, что ее вмешательства часто являются корыстными и направлены на усиление ее мягкой силы, а не на достижение подлинного примирения. Поддержка Катаром спорных групп, включая связи с ХАМАС и обвинения в поддержке экстремистских движений, подрывает его заявления о беспристрастности и миротворчестве. Эти факторы свидетельствуют о том, что, хотя роль Катара как культурного и дипломатического моста имеет свои достоинства, порой она преувеличена, а его действия не всегда соответствуют его риторике.

Кроме того, Катар сталкивается с трудностями в согласовании традиционных культурных норм с международными стандартами прав человека, особенно в отношении труда и прав женщин. Несмотря на недавние трудовые реформы, такие как официальная отмена системы кафала и введение недискриминационной минимальной заработной платы, сохраняются опасения относительно эффективной реализации и соблюдения этих законов.[30] Например, трудящиеся-мигранты, составляющие примерно 95% рабочей силы, продолжают сталкиваться с проблемами, связанными с заработной платой, условиями жизни и правовой защитой.[31] [32] Что касается прав женщин, то, несмотря на достигнутый прогресс в образовании и участии в рабочей силе, культурные нормы продолжают налагать ограничения и фактически сдерживать гендерное равенство.[33] По состоянию на февраль 2024 года женщины занимали лишь 4,4% парламентских мест. Женщины и девочки в Катаре в возрасте 15 лет и старше тратят 8,2% своего времени на неоплачиваемый уход и домашнюю работу по сравнению с 2,2% среди мужчин.[34] Несмотря на достигнутый прогресс в образовании и участии женщин в рабочей силе (в 2017 году доля женщин в рабочей силе увеличилась до 58,5%), неравенство сохраняется.[35] Одиноким гражданкам Катара моложе 25 лет необходимо разрешение опекуна на выезд за пределы Катара, а замужние женщины, независимо от возраста, могут ограничить свои поездки по ходатайству суда, поданному их мужьями.[36]

V. Правовая среда

Конституция Катара предусматривает некоторые государственные обязательства, которые создают благоприятную правовую среду на бумаге: например, статья 23 требует от государства содействовать общественному здравоохранению, статья 25 призывает государство обеспечивать, поощрять и стремиться к тому, чтобы образование было распространено и легкодоступно, в то время как статья 28 гарантирует экономическую свободу, основанную на

[30]МОТ (2022): Трудовые реформы в Государстве Катар — объединение вокруг общего видения https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40arabstates/%40ro-beirut/%40ilo-qatar/documents/publication/wcms_859843.pdf. Доступ 20 ноября 2024 г.

[31]Normlex (2024): Катар. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?Katap=https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:103429. Доступ 20 ноября 2024 г.

[32]Более подробный анализ см. в главе 3.3 (Копенгагенское обязательство 3: Поддержка полной занятости как основной цели политики).

[33]Более подробный анализ см. в главе 3.5 (Копенгагенское обязательство 5: Достижение равенства и равноправия между женщинами и мужчинами).

[34]ООН-ЖЕНЩИНЫ (2024): Катар. <https://data.unwomen.org/country/qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[35]Парвез, З. (2021). Участие женщин в рабочей силе в Катаре: нефть, культура и демографические тенденции. В: Звейри, М., Аль Кавасми, Ф. (ред.) Современный Катар. Исследования Персидского залива, т. 4. Springer, Сингапур. https://doi.org/10.1007/978-981-16-1391-3_14.

[36]Human Rights Watch (2024). Катар — События 2023 года. <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

социальной справедливости и сбалансированном сотрудничестве между частной и государственной деятельностью. Кроме того, статья 30 имеет важное значение, поскольку устанавливает требование, чтобы отношения между работодателями и работниками основывались на социальной справедливости. Однако реалии Катар часто резко контрастируют с некоторыми из этих прогрессивных положений конституции Катар, которые в противном случае могли бы служить строительными блоками благоприятной правовой среды, способствующей социальному развитию.

В январе 2014 года Габриэла Кнауль, Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, совершила официальный визит в Катар для оценки его судебной системы. Ее выводы[37] представленный Совету ООН по правам человека в 2015 году, выделил несколько важнейших вопросов:

1. Вмешательство исполнительной власти: Кнауль выразил обеспокоенность влиянием исполнительной власти на судебную систему, особенно в делах, связанных с высокопоставленными лицами или предприятиями. Это вмешательство, писал Специальный докладчик, подрывает независимость и беспристрастность судебной системы.
2. Нарушения надлежащей правовой процедуры: В отчете были выявлены существенные нарушения стандартов надлежащей правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства. В число случаев входили ответчики, особенно неговорящие по-арабски, которых заставляли подписывать документы на арабском языке, не понимая их содержания, а также отсутствие услуг перевода во время судебных разбирательств.
3. Дискриминация против некатарцев: Кнауль отметил дискриминационную практику в системе правосудия против некатарцев, особенно трудящихся-мигрантов. Эти группы часто сталкиваются с дополнительными препятствиями в доступе к правосудию и более подвержены нарушениям прав.
4. Прозрачность и доступ к информации: В докладе подчеркивается отсутствие прозрачности в судебных разбирательствах, включая ограниченный доступ к информации во время расследований и закрытые судебные заседания без обоснования. Такая практика, как написал Специальный докладчик, препятствует справедливости и открытости судебного процесса.
5. Независимость судей, не являющихся гражданами Катар: Были высказаны опасения относительно независимости судей, не являющихся гражданами Катар, которые часто работают по временным контрактам. Такая структура занятости может поставить под угрозу их беспристрастность и восприимчивость к внешнему давлению.

В докладе Кнауль за 2014 год содержался призыв к проведению всеобъемлющих реформ для решения этих проблем, подчеркивая необходимость независимости судебной системы, соблюдения надлежащей правовой процедуры и равного доступа к правосудию для всех лиц в Катар. Этот брифинг основан на выводах официального визита Габриэлы Кнауль, хотя он состоялся десять лет назад, поскольку с января 2014 года не было никаких дальнейших официальных визитов в Катар Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов. Действующий Специальный докладчик Маргарет Саттертуэйт, назначенная в октябре 2022 года, не совершала официальной миссии в Катар.[38]Отсутствие последующих

[37]УВКПЧ ООН (2014): Эксперт ООН по правам человека призывает Катар воспользоваться возможностью реформировать свою систему правосудия.<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/01/un-rights-expert-urges-qatar-seize-opportunity-reform-its-justice-system>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[38]УВКПЧ ООН (2014): Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов.<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-independent-of-judges-and-lawyers>. Доступ 20 ноября 2024 г.

визитов свидетельствует о том, что ООН не проводила дальнейших углубленных оценок независимости судебной системы Катара с момента оценки 2014 года.

Катар провел несколько реформ, направленных на улучшение своей судебной системы с 2014 года. В последнем шаге в апреле 2024 года Катар принял Закон о судебном исполнении № 4 от 2024 года, чтобы упростить исполнение судебных решений. Основные особенности включают создание специального Суда по принудительному исполнению и внедрение цифровых решений для ускорения юридических процессов. Этот же закон также включает инициативы по цифровой трансформации, которые показывают, что Катар предпринял усилия по оцифровке судебных процедур, повышению прозрачности и доступности правовой системы.[39]

Однако, хотя эти реформы указывают на прогресс, особенно в отношении цифровизации, судебная система, похоже, не претерпела фундаментальных изменений. Это характеризуется двумя основными сохраняющимися проблемами[40]: Первое — это продолжающееся влияние исполнительной власти. Эмир продолжает иметь полномочия назначать судей, практика, которая вызывает обеспокоенность относительно независимости судебной системы. Кроме того, Высший судебный совет, ответственный за надзор за судебной системой, возглавляется министром юстиции, который является членом исполнительной власти. Эта структура подвергалась критике за потенциальную компрометацию беспристрастности судебной системы. Например, в отчете Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2024 отмечается, что судьи назначаются эмиром по рекомендации Высшего судебного совета на трехлетний срок с возможностью неограниченного продления, что препятствует их независимости.[41]

Вторая проблема — продолжающаяся практика использования судей-некатарцев в судебной системе Катара. Это вызывает опасения относительно независимости, беспристрастности и потенциальной судебной незащищенности. Судьи-некатарцы, составляющие значительную часть судебной системы, обычно являются экспатриантами, работающими по краткосрочным возобновляемым контрактам, что делает их уязвимыми для влияния правительства, поскольку их повторное назначение часто зависит от усмотрения государства.[42] Такая договоренность может поставить под угрозу независимость судебной системы, поскольку судьи могут чувствовать давление, заставляющее их соответствовать интересам правительства, чтобы сохранить свои позиции. Критики также подчеркивают, что эта практика подрывает развитие полностью автономной и стабильной правовой системы Катара, поскольку опора на судей-экспатриантов создает отсутствие преемственности и институциональной памяти. Хотя Катар утверждает, что наем иностранных судей необходим для заполнения пробелов в экспертных знаниях, эта практика продолжает вызывать пристальное внимание к прозрачности и подотчетности в отправлении правосудия.

Что касается прав на ассоциации и собрания, государство продолжает подавлять инакомыслие. В мае 2022 года трое катарских активистов, включая Хаззу аль-Марри и Рашеда аль-Марри, были приговорены к пожизненному заключению за противодействие избирательному закону. В том же году группа активистов зонтичной организации «Национальная кампания за граждан,

[39]Эвершедс Сазерленд (2024): Закон Катара о судебном исполнении № 4 от 2024 года: новая глава в правовой реформе.<https://www.eversheds-sutherland.com/en/qatar/insights/qatars-judicial-enforcement-law>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[40]Мархаба (2022): Судебная система в Катаре.<https://marhaba.qa/the-court-system-in-qatar/>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[41]Bertelsmann Stiftung (2024 г.): Индекс трансформации BTI – Страновой отчет Катара за 2024 г.<https://bti-project.org/en/reports/country-report/QAT>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[42]УВКПЧ ООН (2014). Там же.

которым запрещен въезд», выступавшая за отмену произвольных запретов на поездки, была арестована и провела несколько месяцев в тюрьме.[43] В 2020 году Катар внес поправки в свой уголовный кодекс, согласно которым публикация ложных новостей карается лишением свободы на срок до пяти лет или штрафом в размере 27 500 долларов США.[44] Закон № (5) от 2003 года предоставляет аппарату государственной безопасности произвольные полномочия по охране правопорядка, судебному преследованию и судебным разбирательствам, включая полномочия задерживать людей на 30 дней без передачи их в компетентный суд. Были сообщения о том, что этот закон используется для того, чтобы заставить замолчать защитников прав человека.[45]

3.2 Копенгагенское обязательство 2: Искоренить абсолютную нищету к целевой дате, которая будет установлена каждой страной

По данным многочисленных источников, включая Всемирный банк и МВФ, ВВП Катара на душу населения превышает 80 000 долларов США, а также по ограниченным данным, указывающим на наличие бедности в Катаре, можно сделать вывод, что страна, по всей видимости, искоренила бедность.[46] Катар также участвует в различных программах по искоренению нищеты по всему миру совместно с различными партнерами, включая МВФ, Всемирный банк, Совет сотрудничества стран Персидского залива, различные агентства ООН, гражданское общество и страны-партнеры.[47]

Однако текущие отчеты подчеркивают показатели бедности в Катаре, включая низкую заработную плату для рабочих-мигрантов, плачевные условия жизни и ограниченный доступ к здравоохранению, рисуя иную картину, чем показывает официальная статистика. В этом контексте важно отметить, что государство Катар не спешит публиковать данные, связанные с низкими доходами или показателями бедности, несмотря на многочисленные сообщения о низких доходах, особенно среди рабочих-мигрантов по сравнению с гражданами Катара.[48] Мигранты продолжают жить в трудовых лагерях, которые находятся далеко от большинства социальных удобств, таких как больницы. Условия проживания в трудовых лагерях резко контрастируют с небоскребами, которые ослепляют горизонт Дохи.[49] После чемпионата

[43] Freedom House (2024): Катар: Свобода в мире. Отчет о стране за 2024 год. <https://freedomhouse.org/country/qatar/freedom-world/2024>. Доступ 21 ноября 2024 г.

[44] Freedom House (2023): Катар: Свобода в мире, отчет о стране в 2023 году. Получено из <https://freedomhouse.org/country/qatar/freedom-world/2023>. Доступно 21 ноября 2024 г.

[45] Центр Персидского залива по правам человека, Access Now, ARTICLE19 и CIVICUS (2024): Совместное представление Универсальному периодическому обзору ООН на 47-й сессии Рабочей группы по УПО. <https://www.civicus.org/documents/upr-submissions/UPR47-JointSubmission-Qatar.pdf>. Доступ 21 ноября 2024 г.

[46] Там же.

[47] Более подробный анализ см. в главе 3.7 (Копенгагенское обязательство 7: Ускорение развития Африки и наименее развитых стран).

[48] Паттиссон (2022): Низкооплачиваемые рабочие дорого заплатили за блестящий чемпионат мира в Катаре. The Guardian. <https://www.theguardian.com/global-development/2022/apr/01/low-wage-workers-have-paid-dearly-for-qatar-world-cup>.

[49] Кунти (2023): Трудящиеся-мигранты переживают темное наследие чемпионата мира по футболу в Катаре. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/samindrakunti/2023/12/18/migrant-workers-endure-qatars-dark-world-cup-legacy/>.

мира по футболу появилось и было задокументировано несколько случаев сокращения или невыплаты заработной платы работникам. Это еще больше лишило многих работников страны возможности выдерживать стоимость жизни в Катаре. Хотя система «кафала» была официально отменена правительством, многие работодатели продолжают эксплуатировать работников, выплачивая им низкую зарплату и предоставляя ужасные условия труда, в то же время требуя от них выкуп. Если работники осмеливаются покинуть рабочее место, работодатель требует от них компенсации.[50] Из-за все еще распространенной практики спонсорства многие люди не могут сменить работу, что делает их уязвимыми для эксплуататорских работодателей.[51]

Государственные системы социального обеспечения являются важным инструментом борьбы с бедностью и ее предотвращения. В 2002 году Катар принял Закон № 24, который создал государственную систему пенсионного обеспечения, управляемую Генеральным управлением пенсионного и социального страхования (GRSIA). Эта система предоставляет пенсионные пособия, пособия по случаю потери кормильца и пособия по инвалидности специально для граждан Катара и резидентов, работающих в государственном секторе.[52] К 2022 году число участников программы составило 79 441 человек.[53] Ожидается, что число плательщиков взносов увеличится после принятия Закона о социальном страховании № 1 от 2022 года, который расширил сферу охвата социальным обеспечением, включив в нее граждан Катара, резидентов и граждан стран ССЗ, работающих в частном секторе. Закон вступил в силу с января 2023 года.[54] Однако важно отметить, что система не охватывает трудящихся-мигрантов, которые составляют значительную часть рабочей силы Катара. Поэтому Катар должен рассмотреть реформы, чтобы включить этот важный сегмент катарской рабочей силы.

3.3 Копенгагенское обязательство 3: Поддержка полной занятости как основной цели политики

Катар входит в число стран с самым низким уровнем безработицы в мире. По данным Экономической и социальной комиссии ООН для Западной Азии, уровень безработицы составляет 0,4%, а Всемирный банк оценивает уровень безработицы даже в 0,1% от рабочей силы.[55] Хотя это кажется почти идеальной ситуацией для катарской рабочей силы и хотя цель Третьего Копенгагенского обязательства, по-видимому, формально достигнута в Катаре, проблемы, связанные с трудом и занятостью в Катаре, имеют более глубокий характер: ситуация в сфере занятости в стране на протяжении многих лет характеризуется вопиющим нарушением прав трудящихся, особенно трудящихся-мигрантов.

В основе проблемы лежит так называемая система Кафала, которая на протяжении многих лет делала Катар печально известным во всем мире из-за творимых им несправедливостей. По сути,

[50] Там же.

[51] Дополнительные недостатки обсуждаются более подробно в последующих частях этого брифинга. См. главу 3.3 (Копенгагенское обязательство 3: Поддержка полной занятости как основной цели политики)

[52] Главное управление по пенсионному и социальному страхованию (2022): Годовой отчет за 2022 год <https://www.grsia.gov.qa/ar/studies-and-researches/Lists/AnnualReportsAttachments/53/2022.pdf>. Доступ 21 ноября 2024 г.

[53] Там же.

[54] Qatar OFW (nd): Катарский закон о пенсионном обеспечении и социальном страховании <https://qatarofw.com/retirement-pension-social-insurance-law/>. Доступно 21 ноября 2024 г.

[55] Группа Всемирного банка (2024 г.): Общая безработица – Катар <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=QA>. Доступ 26 ноября.

система Кафала, представляющая собой систему спонсорства труда, на протяжении десятилетий была определяющей чертой рынка труда Катара, особенно влияя на огромное количество трудящихся-мигрантов в стране. Система Кафала берет свое начало в традиционной бедуинской практике спонсорства, адаптированной в формальную трудовую систему в странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) в середине 20-го века для управления притоком трудящихся-мигрантов. В Катаре система стала формализованной, поскольку экономика страны быстро росла после открытия месторождений природного газа и нефти, что потребовало большого количества иностранных рабочих для инфраструктурных и строительных проектов.

Среди основных характеристик системы «кафала» в Катаре были: (1) принцип спонсорства работодателя (согласно системе «кафала» законное место жительства трудящегося-мигранта было привязано к его работодателю, именуемому «кафил», и работники не могли покинуть страну без разрешения работодателя, что давало работодателям значительный контроль над жизнью работников), (2) удержание паспортов (работодатели часто изымали паспорта работников, ограничивая их свободу передвижения и усугубляя зависимость от работодателей), (3) ограниченная мобильность на рынке труда (работники не могли сменить работу без получения сертификата об отсутствии возражений (NOC) от своего текущего работодателя, что затрудняло уход из оскорбительной или эксплуататорской рабочей среды без риска ареста, депортации или потери дохода (что по сути создает условия принудительного труда)), (4) эксплуатация и злоупотребления (сообщения о невыплаченной заработной плате, небезопасных условиях труда и продолжительном рабочем дне без адекватной компенсации) были обычным явлением, а домашние работники, в частности, сталкивались со значительной уязвимостью в рамках этой системы).

Система «кафала» в Катаре на протяжении многих лет подвергается все более широкой и обостряющейся критике за потворство эксплуататорским практикам и нарушениям прав человека. В начале 2000-х годов правозащитные организации начали подчеркивать репрессивный характер системы «кафала». Отчеты Human Rights Watch (HRW) и Amnesty International документировали случаи принудительного труда, изъятия паспортов и ограничения свободы передвижения работников. Эти публикации привлекли первоначальное международное внимание к тяжелому положению трудящихся-мигрантов в Катаре. Успешная заявка Катара на проведение чемпионата мира по футболу FIFA 2022 в 2010 году усилила глобальное внимание. Масштабные инфраструктурные проекты, необходимые для мероприятия, привели к притоку трудящихся-мигрантов, что привлекло к системе «кафала» всеобщее внимание. В 2013 году The Guardian опубликовала отчет-расследование под названием «Раскрыто: «рабы» чемпионата мира по футболу в Катаре», в котором были раскрыты суровые условия, в которых оказались рабочие.[56] Этот отчет сыграл решающую роль в повышении осведомленности и побуждении к призывам к реформам.

В середине 2010-х годов международное давление на Катар усилилось, и призывы к реформе системы «кафала» стали громче. Международная организация труда (МОТ) и другие органы усилили давление на Катар с целью реформирования его трудовой практики. В 2016 году Amnesty International опубликовала доклад под названием «Уродливая сторона прекрасной игры», в котором подробно описывались злоупотребления на строительных проектах

[56] The Guardian (2013): Разоблачение: «рабы» чемпионата мира по футболу в Катаре. <https://www.theguardian.com/world/2013/sep/25/revealed-qatars-world-cup-slaves>. Доступ 26 ноября 2024 г.

чемпионата мира[57]В этих публикациях подчеркиваются системные проблемы и содержится призыв к ФИФА и Катару взять на себя ответственность. Столкнувшись с растущим давлением, Катар инициировал трудовые реформы, включая отмену требования о разрешении на выезд и введение минимальной заработной платы. Однако такие организации, как HRW и Amnesty International, продолжали сообщать о неадекватной реализации этих реформ. В 2020 году HRW опубликовала статью «Как мы можем работать без заработной платы?», в которой подчеркивались продолжающиеся нарушения в сфере заработной платы, несмотря на новые законы.[58]

В своем докладе за 2020 год Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Тендай Ачиуме отметила несколько случаев трудовой эксплуатации, которые она задокументировала во время своего визита в Катар с 24 ноября по 1 декабря 2019 года. [59]К числу таких несправедливостей относится невозможность для трудящихся-мигрантов сменить место работы из-за справок об отсутствии возражений, которые требуются от бывшего работодателя, в результате чего работник, покидающий свое рабочее место без такой справки, теряет право на работу и, следовательно, право на пребывание в стране.

Что касается домашних работников (большинство из которых женщины), сообщения об эксплуатации были еще более ужасающими. Специальный докладчик получил «сообщения о том, что домашние работники нередко оказываются запертыми своими работодателями — как катарцами, так и некатарцами — в частных домах, в которых работают эти женщины. Многие из них подвергаются тяжелым условиям труда: чрезмерно длинные рабочие дни без отдыха и выходных; конфискация паспорта и мобильного телефона; физическая и социальная изоляция; и, в некоторых случаях, физическое, словесное или сексуальное насилие со стороны работодателей и их подростков или взрослых детей». Специальный докладчик выслушал показания домашних работников, которые сообщили, что им отказывали в еде в течение длительного времени, регулярно заставляли существовать на остатках или недостаточно питательной пище, а в некоторых случаях — голодали. Две домашние работницы из стран Африки к югу от Сахары дали показания о своем опыте леденящего душу и ужасающего сексуального насилия — одна из них сообщила, что ее регулярно насиловал ее работодатель-мужчина в течение года, прежде чем она смогла сбежать из его дома»[60].

Хотя после доклада докладчика был принят Закон № 18 (официально призванный положить конец системе «кафала», решить проблему эксплуатации и гарантировать большую защиту трудящихся), сообщения о грубых нарушениях прав трудящихся продолжали поступать.[61]Многие работники по-прежнему были связаны ограничительными контрактами,

[57]Amnesty International (2016): ОТВРАТИТЕЛЬНАЯ СТОРОНА ПРЕКРАСНОЙ ИГРЫ.<https://www.amnesty.org/en/wpcontent/uploads/2021/05/MDF2235482016ENGLISH.pdf>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[58]Human Rights Watch (2020): «Как мы можем работать без заработной платы?»<https://www.hrw.org/report/2020/08/24/how-can-we-work-without-wages/salary-abuses-facing-migration-workers-ahead-qatars>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[59] Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (2020 г.): Визит в Катар — Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (A/HRC/44/57/Add.1) <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc4457add1-visit-qatar-report-special-rapporteur-contemporary-forms>. Доступно 21 ноября 2024 г.

[60]Там же.

[61]Интервью GJIA с Рышардом Холевински под названием «Понимание системы трудовых мигрантов «кафала» в Катаре и на Ближнем Востоке в целом с ведущим специалистом MOT по вопросам миграции

которые не давали им свободы менять работу. Более того, им было запрещено организовываться в профсоюзы, где они могли бы коллективно вести переговоры о лучших и более справедливых условиях труда.

После чемпионата мира по футболу FIFA 2022 года оценки трудовой практики Катар продолжались. В августе 2023 года Migrant-Rights.org опубликовал статью под названием «Спустя три года после масштабных реформ работники в Катаре сталкиваются с все более инновационными препятствиями», в которой обсуждалось, как работодатели обходят новые правила[62]. На протяжении этих этапов основные публикации и отчеты играли решающую роль в документировании злоупотреблений и отстаивании прав трудящихся-мигрантов в Катар. Хотя Катар и осуществил некоторые реформы, продолжающаяся критика подчеркивает необходимость эффективного исполнения и подлинных системных изменений.

Жалоба 2014 года на Катар в Международную организацию труда (МОТ) ознаменовала собой важный эпизод в глобальной критике системы Катар Кафала. Это был поворотный момент, который привлек международное юридическое внимание к эксплуататорским практикам системы и предполагаемым нарушениям Катаром международных трудовых норм. В марте 2014 года группа работников, поддерживаемая мировыми профсоюзами, включая Международную конфедерацию профсоюзов (МКП), подала официальную жалобу на Катар в МОТ. В жалобе утверждалось, что Катар нарушает две ключевые конвенции МОТ. Во-первых, работники утверждали, что система Кафала создает условия, равносильные принудительному труду, поскольку они не могут покинуть свои рабочие места или страну без разрешения своих работодателей, что означает, что Катар нарушает Конвенцию 1930 года о принудительном труде (№ 29). Во-вторых, в жалобе утверждалось, что в Катар неадекватные системы инспекции труда для предотвращения и устранения злоупотреблений, из-за чего работники становятся уязвимыми для эксплуатации и тем самым нарушается Конвенция 1947 года об инспекции труда (№ 81). Представители МКП и трудящихся подчеркнули широко распространенные проблемы, включая изъятие паспортов работодателями, задержки или невыплату заработной платы, небезопасные условия труда и отсутствие эффективных механизмов подачи жалоб.

Жалоба усилила международное внимание к трудовым практикам Катар, особенно в то время, когда страна готовилась к чемпионату мира по футболу FIFA 2022 года. Такие авторитетные организации, как Amnesty International и Human Rights Watch (HRW), усилили недовольство рабочих в своих отчетах, подчеркнув системный характер злоупотреблений. Средства массовой информации также широко освещали эту историю с заголовками вроде «Катар ожидает результатов расследования организации ООН по труду».[63] В этих сообщениях подчеркивается растущее давление на Катар со стороны международного сообщества с целью реформирования системы «кафала».

МОТ отнеслась к жалобе серьезно и рассматривала возможность создания комиссии по расследованию для проверки обвинений. В ответ Катар изначально отверг обвинения, утверждая, что он принимает меры по улучшению трудовых прав. Однако МОТ и другие наблюдатели отметили, что эти меры были недостаточными или плохо применялись. К 2017

Рышардом Холевински», Georgetown Journal of International Affairs, 1 февраля 2023г. <https://gija.georgetown.edu/2023/02/01/the-kafala-system-a-conversation-with-ryszard-cholewinski/>.

[62] Migrant-Rights.org (2023): Спустя три года после масштабных реформ трудящиеся в Катар сталкиваются с все более новыми препятствиями. <https://www.migration-rights.org/2023/08/three-years-since-sweeping-reforms-workers-in-qatar-face-evermore-innovative-obstacles/>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[63] Новости Дохи (2016 г.): Катар ожидает результатов расследования, проведенного организацией ООН по труду. <https://dohanews.co/qatar-awaits-results-investigation-un-labor-organization>. Доступ 26 ноября 2024 г.

году под постоянным давлением Катар заключил соглашение о техническом сотрудничестве с МОТ с целью реформирования своей трудовой практики. Это соглашение включало обязательства по отмене требования о выдаче сертификата об отсутствии возражений (NOC) для работников, меняющих работу, реформированию системы выездных виз, установлению недискриминационной минимальной заработной платы, усилению трудовых инспекций и обеспечению гарантий заработной платы.

Этот эпизод стал ключевым в активизации международной поддержки трудовой реформы в Катаре. Для некоторых аналитиков он подчеркнул роль международных механизмов, таких как МОТ, в привлечении государств к ответственности за нарушения трудовых прав. Они утверждают, что жалоба 2014 года стала знаковым случаем, продемонстрировавшим, как коллективные действия и международное давление могут привести к изменениям в мировой трудовой практике, даже в таких политически и экономически влиятельных странах, как Катар. Другие наблюдатели гораздо более критически относятся к этому эпизоду и видят в нем скорее пример того, как умело Катар сумел избежать любого настоящего глубокого изучения и фундаментальных реформ своей трудовой практики. Они подчеркивают тот факт, что в ноябре 2017 года МОТ решила не продолжать свой первоначальный план по созданию Комиссии по расследованию, своей самой высокоуровневой следственной процедуры. Вместо этого была начата вышеупомянутая трехлетняя «программа технического сотрудничества» с Катаром. SWI swissinfo.ch, филиал Швейцарской вещательной корпорации SRG SSR, отмечает в этом контексте, что «в рамках этого соглашения Катар выплатил взнос в размере 25 миллионов долларов США, который профинансировал офис МОТ в Дохе — необычно большая сумма, которая не была публично объявлена на момент заключения сделки», и далее поясняет, что «это заставило критиков усомниться в независимости МОТ, но организация утверждает, что в соглашении нет ничего необычного».[64]

Программа проводилась с 29 января 2018 года по 29 января 2021 года под справочным номером «QAT/17/01/QAT» и была описана МОТ следующим образом:

«Этот проект технического сотрудничества в Катаре отражает общую приверженность как правительства Катара, так и Международной организации труда (МОТ) сотрудничеству в обеспечении соблюдения ратифицированных международных трудовых конвенций, а также в достижении основных принципов и прав, связанных с трудом в Государстве Катар, постепенно в период 2018–2020 гг. Проект направлен на достижение этого посредством пяти направлений деятельности. Более конкретно, это будет сделано посредством следующих пяти непосредственных целей: (1) улучшение выплаты заработной платы, (2) улучшение систем инспекции труда и охраны труда, (3) внедрение контрактной системы для замены KAFALA и улучшение условий занятости и процедур найма рабочей силы, (4) усиление профилактики, защиты и преследования принудительного труда, (5) предоставление работникам права голоса. МОТ и правительство Катара будут сотрудничать для обеспечения внедрения и приведения национальных законов и мероприятий в соответствие с международными трудовыми нормами и основополагающими принципами и правами в сфере труда, изложенными в конвенциях, уже ратифицированных Государством Катар, и соответствующих комментариях надзорных органов МОТ».[65]

[64] SWI swissinfo.ch (2023): Катар возглавляет конференцию ООН по труду, несмотря на плохую ситуацию с правами человека. <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/how-a-controversial-qatari-minister-is-heading-a-un-labour-conference/48571016>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[65] Международная организация труда (н/д): Панель управления сотрудничеством в целях развития. <https://webapps.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/#btiyhxsx>. Доступ 26 ноября 2024 г.

Вопрос о том, были ли действительно внесены фундаментальные изменения в трудовую систему Катар, как это выражено в этих прекрасных словах и высоких целях программы МОТ в Катаре, весьма спорный. Сам Катар подтверждает, что недавние реформы были направлены на решение некоторых давних проблем на его рынке труда, особенно его системы Кафала. Управление правительственных коммуникаций утверждает, что Катар осуществил значительные правовые реформы для усиления защиты работников, и подтверждает, что Катар отменил систему Кафала, разрешив трудящимся-мигрантам менять работу без разрешения работодателя и введя недискриминационную минимальную заработную плату в размере 1000 катарских риалов в месяц, дополненную пособиями на проживание и питание.[66] Независимые аналитики настроены более критически. «Катар остается глубоко авторитарным государством, чья трудовая система продолжает способствовать тем типам злоупотреблений, которые МОТ была создана для искоренения», — написали лидеры FairSquare, неправительственной организации из Великобритании, в электронном письме в Международную конфедерацию профсоюзов (МКП) 2 июня 2023 года.[67] А НПО Migrant-Rights.Org написала в своем заявлении для предварительной сессии Универсального периодического обзора по Катару в августе 2024 года: «Хотя Катар за последние шесть лет отменил некоторые аспекты системы «кафала», ее наиболее проблемные компоненты все еще остаются, например, рабочие и резидентские визы, привязанные к спонсору/работодателю». Организация далее уточняет, что Катар действительно «принял рекомендацию Лихтенштейна [последний обзор] об установлении справедливой минимальной заработной платы».[68] но утверждает, что «минимальная заработная плата чрезвычайно низка и не учитывает высокую стоимость жизни в штате», а также что «низкая заработная плата приводит к тому, что работники зависят от своих работодателей в плане выживания и не позволяют им открыто высказываться, когда их эксплуатируют».[69]

Полная реализация отмены системы Кафала, которая была бы крайне необходима Катару для приведения обязательств страны в соответствие с международными трудовыми нормами, поэтому все еще далека. То, что Катар в целом демонстрирует приверженность улучшению условий труда и соблюдению глобальных трудовых норм, подтверждается ратификацией им шести конвенций Международной организации труда (МОТ), включая пять основополагающих.[70] По состоянию на ноябрь 2024 года Катар ратифицировал (1) Конвенцию о принудительном труде 1930 года (№ 29) (ратифицирована 12 марта 1998 года), (2) Конвенцию об упразднении принудительного труда 1957 года (№ 105) (ратифицирована 2 февраля 2007 года), (3) Конвенцию о дискриминации в области труда и занятий 1958 года (№ 111) (ратифицирована 18 августа 1976 года), (4) Конвенцию о минимальном возрасте 1973 года (№ 138) (ратифицирована 3 января 2006 года, устанавливает минимальный возраст для приема на работу в 16 лет), (5) Конвенцию о наихудших формах детского труда 1999 года (№ 182) (ратифицирована 30 мая 2000 года) и (6) Конвенцию об инспекции труда 1947 года. (№ 81) (ратифицирована 18 августа 1976 г.). Однако SWI swissinfo.ch отмечает: «За последние пять лет Катар не ратифицировал ни одной конвенции МОТ. Для сравнения, соседняя Саудовская Аравия ратифицировала три».[71]

[66] Управление правительственных коммуникаций (2024): Трудовая реформа. <https://www.gco.gov.qa/en/focus/labour-reform>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[67] SWI swissinfo.ch (2023). Там же.

[68] Недискриминационная минимальная заработная плата была введена Законом № 17 в 2020 году.

[69] UPR-Info.org (2024): Материалы гражданского общества — Предсессионное заявление. <https://upr-info.org/en/review/qatar>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[70] МОТ (2024): Страновой портал Катар. <https://www.ilo.org/regions-and-countries/ilo-arab-states/countries-covered/qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[71] SWI swissinfo.ch (2023). Там же.

Примечательно, что Катар не ратифицировал другие основополагающие конвенции МОТ, в том числе (1) Конвенцию о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 года (№ 87), (2) Конвенцию о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров 1949 года (№ 98), (3) Конвенцию о равном вознаграждении 1951 года (№ 100), (4) Конвенцию о безопасности и гигиене труда 1981 года (№ 155) и (5) Конвенцию об основах, содействующих безопасности и гигиене труда 2006 года (№ 187). Кроме того, Катар не ратифицировал основные конвенции МОТ, такие как Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122), Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129), Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (№ 144), Конвенция МОТ № 189 о домашних работниках и Конвенция МОТ № 190 о насилии и домогательствах.[72]

Таким образом, хотя Катар ратифицировал некоторые из ключевых конвенций МОТ, остаются значительные области, где дальнейшие обязательства могли бы улучшить трудовые стандарты и защиту внутри страны. Катар продолжает сталкиваться со значительными проблемами в последовательном применении законов о труде и правах человека, особенно в отношении обращения с трудящимися-мигрантами. Несмотря на вышеупомянутые недавние правовые реформы, применение остается непоследовательным, что приводит к продолжающейся эксплуатации и злоупотреблениям.[73] Правовая система часто благоприятствует гражданам Катара в спорах, создавая барьеры для иностранных рабочих, ищущих справедливости. Трудящиеся-мигранты часто сталкиваются с трудностями в доступе к правовой защите, и сообщения указывают на то, что работодатели все еще могут использовать лазейки, чтобы сохранить контроль над своими сотрудниками.[74]

В Катаре деятельность профсоюзов строго ограничена. Закон о труде № 14 от 2004 года разрешает создание только одного профсоюза: Всеобщего профсоюза трудящихся Катара. Этот закон прямо запрещает негражданам, государственным служащим и домашним работникам создавать или вступать в профсоюзы. Следовательно, подавляющее большинство рабочей силы, включая иностранных работников, исключено из профсоюзного членства и связанных с ним прав на коллективные переговоры и забастовки. Это исключение стало предметом спора среди международных организаций по правам трудящихся.[75] Migrant-Rights.Org заявляет, что Катар инициировал создание необязательного совместного комитета работников на уровне компании вместо профсоюзов.[76]

Катар также подвергся критике за неэффективное устранение пробелов, существующих в области найма трудящихся-мигрантов из их стран, все из которых являются наименее развитыми. Государственный департамент США сообщил о существующих недостатках в

[72] Международная организация труда (nd): Ратификации Конвенции № 190 о насилии и домогательствах 2019 г. (№ 190). Normlex.https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:3999810. Доступ 21 ноября 2024 г.

[73] Глобальный проект по задержанию (2024): Катар: сохраняющаяся обеспокоенность относительно обращения с трудящимися-мигрантами, несмотря на реформы <https://www.globaldetentionproject.org/qatar-persistent-concerns-regarding-the-treatment-of-migration-workers-despite-reforms>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[74] Права мигрантов (2023 г.): Отчеты Катара о результатах реформ трудового законодательства вызывают обеспокоенность по поводу отступления от обязательств. <https://www.migrator-rights.org/2023/12/qatars-Performance-reports-on-labour-law-reforms-raises-concern-of-regressing-on-commitments>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[75] Freedom House (2024): Катар. <https://freedomhouse.org/country/qatar/freedom-world/2024>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[76] UPR-Info.org (2024). Там же.

процессе найма трудящихся-мигрантов, включая непомерные сборы со стороны кадровых агентств и необоснованную практику медицинского освидетельствования, среди прочего, которые делают работников из НРС уязвимыми для торговли людьми.[77]

По данным Коалиции за трудовое правосудие для мигрантов в странах Персидского залива, в течение отчетного периода перед Универсальным периодическим обзором 2024 года трудящиеся-мигранты в Катаре подвергались различным комбинациям всех 11 показателей МОТ, касающихся принудительного труда.[78] И многим работникам не известны последние правовые реформы. Их эксплуататорские работодатели просто продолжают вести дела как обычно. При такой регрессивной практике, которая все еще распространена на рынке труда Катара, государству предстоит непростая задача продемонстрировать, что оно выполняет Вторые Копенгагенские обязательства.

Системные проблемы, описанные в этой главе, подчеркивают необходимость более надежных механизмов обеспечения соблюдения и правовых реформ для обеспечения равного обращения и защиты для всех работников в Катаре. Однако вопросы труда также тесно связаны с более широкими проблемами социального развития в Катаре. Зависимость страны от углеводородов не только повлияла на распределение богатства, но и на динамику труда, при этом большую часть рабочей силы составляют рабочие-мигранты, которые сталкиваются с системными проблемами, упомянутыми выше. Решая эти проблемы, Катар должен рассмотреть возможность реализации политики, способствующей социальной справедливости и экономической диверсификации. Это, конечно, включает более строгое обеспечение соблюдения трудовых прав, но также распространяется на ускорение перехода к более инклюзивной экономической модели, которая снижает зависимость от углеводородов.

3.4 Копенгагенское обязательство 4: Содействовать социальной интеграции на основе укрепления и защиты всех прав человека

Статья 35 конституции Катара гарантирует право на равенство для всех людей и запрещает дискриминацию по признаку пола, расы, языка или религии. Аналогичным образом, среди других положений конституции, защищающих права, есть статья 36, которая обещает свободу от пыток, статья 37, которая защищает частную жизнь, статья 47, которая гарантирует свободу выражения мнений, и статья 48, которая защищает свободу прессы.

Однако сложно обсуждать социальную интеграцию, защиту прав человека, недискриминацию, толерантность, уважение к разнообразию, равенство и равные возможности, не рассматривая противоречия в конституции Катара. Конституция устанавливает двухуровневую систему в отношении основных прав, различая граждан Катара и неграждан. Гражданам Катара предоставлено больше прав по сравнению с негражданами. Как упоминалось ранее, некоторые

[77] Правительство США (2024): Отчет о торговле людьми: Катар, Государственный департамент США, <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/qatar/>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[78] Коалиция по трудовому правосудию для мигрантов в Персидском заливе (2024): Нарушения прав трудящихся-мигрантов в Катар. Брифинг для Универсального периодического обзора, предварительная сессия 47, https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2024/08/Qatar-UPR-Advocacy-Brief_Coalition-on-Labor-Justice-for-Migrants-in-the-Gulf.pdf. Доступ 21 ноября 2024 г.

положения, такие как статья 49, которая обязывает государство предоставлять образование всем гражданам, статья 19, которая гарантирует равные возможности для всех граждан, и статьи 44 и 45, которые защищают права граждан на свободу собраний и объединений, являются исключительными для граждан. Кроме того, статья 34 предоставляет равенство в общественных правах и обязанностях только гражданам. Права на собрания, объединения и образование находятся в той же сфере, но гарантируются только гражданам[79]. Эти положения сформулированы дискриминационным языком и требуют реформирования.

Положения были реализованы в общей практике и действиях правительства, где, например, неграждане не могут создавать профсоюзы или протестовать против плохих условий труда в стране. Аналогичным образом, непропорциональная оплата труда рабочих-мигрантов, женщин, небелых и некатарцев,[80] является символом государства, которое все еще не выполнило четвертое Копенгагенское обязательство.

Эти практики и положения противоречат принципам равенства, закрепленным в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, участником которых является Катар. Катар присоединился к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) 21 мая 2018 года в соответствии с Указом № 40 от 2018 года. МПГПП вступил в силу для Катара 21 августа 2018 года.[81] Что касается факультативных протоколов к МПГПП, Катар не ратифицировал первый факультативный протокол, который устанавливает механизм индивидуальных жалоб, позволяющий отдельным лицам подавать жалобы в Комитет по правам человека. Катар также не ратифицировал второй факультативный протокол, направленный на отмену смертной казни.[82] Хотя это представляет собой существенное ограничение защиты прав человека в Катаре, справедливо отметить, что ратификация обоих дополнительных протоколов далека от мирового стандарта. По состоянию на ноябрь 2024 года первый факультативный протокол имел 116 государств-участников, тогда как второй — только 91.

Значительно раньше, чем ратифицировался МПГПП, Катар присоединился к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), в статье 1 которой расовая дискриминация определяется следующим образом:

«Любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, происхождения, национального или этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любой другой области общественной жизни».

Страна ратифицировала конвенцию 22 июля 1976 года, которая впоследствии вступила в силу для Катара 21 августа 1976 года.[83] Однако следует отметить, что Катар никогда полностью не

[79] Статьи 44, 45, 49 конституции Катара.

[80] Там же.

[81] Национальный институт по правам человека (2020): Международный пакт о гражданских и политических правах. <https://nhri.ue.com/en/law-details/international-covenant-on-civil-and-political-rights-17>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[82] УВКПЧ (2024): База данных договорных органов ООН. https://tinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=140. Доступ 26 ноября 2024 г.

[83] Катар присоединился к этой конвенции 22 июля 1976 года, УВКПЧ ООН (2024): База данных договорных органов

принимал определение расовой дискриминации, упомянутое выше, которое в полной мере соответствовало бы статье 1 МПГПП. После ратификации Катар внес оговорки к некоторым положениям конвенции, в частности, к тем, которые он считал несовместимыми с исламским шариатом. Эти оговорки продолжают влиять на полную реализацию положений конвенции в Катаре.[84]

Кроме того, хотя Катар ратифицировал Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) 29 апреля 2009 года, страна не ратифицировала Факультативный протокол к CEDAW, который устанавливает механизмы, позволяющие отдельным лицам или группам лиц подавать жалобы на нарушения прав, защищаемых конвенцией, и позволяет Комитету CEDAW инициировать расследования серьезных или систематических нарушений.[85]

Что касается свободы вероисповедания, то, согласно отчету Freedom House за 2022 год, немусульманам не разрешено совершать богослужения публично, несмотря на растущее число христиан. Многие верующие-немусульманы отправлены в религиозный комплекс Месаймир в Дохе, которая служит местом поклонения для немусульманских общин страны, в основном экспатриантов. Отчеты указывают на то, что это учреждение испытывает значительную переполненность. Например, Римско-католическая церковь в комплексе проводит 33 мессы каждую субботу, а Англиканский центр проводит 150 богослужений каждые выходные для 85 евангелических, пятидесятнических и межконфессиональных церквей. Такой большой объем богослужений подчеркивает ограниченную вместимость по сравнению со спросом на места для поклонения. [86] Несмотря на строительство мест поклонения для расширяющейся христианской общины в Катаре в последнее время, появились тревожные сообщения о людях, сталкивающихся с дискриминацией по признаку религии, веры и убеждений. Эта проблема поднимает вопросы о приверженности страны религиозной свободе и равенству, подчеркивая необходимость дальнейшего контроля и действий, чтобы гарантировать, что все жители могут исповедовать свою веру, не опасаясь предубеждений или возмездия.[87]

Еще одна группа, которая, как сообщается, сталкивается с дискриминацией в Катаре из-за своей веры, — это община бахаи. В октябре 2023 года Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) с обеспокоенностью сообщил об отказе Катара признать и зарегистрировать общину бахаи, многие из которых являются гражданами.[88] Этот отказ увеличивает риск депортации и занесения в черный список, что, по мнению Комитета, часто приводит к разделению семей и потере работы. Кроме того, КЭСКП отметил, что бахаи не только отказывают в регистрации, но и в справках о хорошем поведении, которые являются важными документами для смены работы и трудоустройства. Подводя итог, можно сказать, что эти ограничения религиозной свободы подчеркивают проблемы, с которыми сталкиваются

ООН. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=140. Доступ 20 ноября 2024 г.

[84] Международный Суд (2019): Письменное заявление Катара. <https://www.icj-cij.org/node/105940>. Доступ 6 ноября 2024 г.

[85] УВКПЧ (1999): Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-elimination-all-forms>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[86] Церковь в цепях (2022): КАТАР: Какова жизнь христиан? <https://www.churchinchains.ie/news-by-country/middle-east/qatar-what-is-life-like-for-christians/>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[87] Там же.

[88] Министерство обороны США (2023): Доклад о свободе вероисповедания в странах мира: Катар. <https://www.state.gov/reports/2023-report-on-international-religious-freedom/qatar/>.

религиозные меньшинства в стране, вызывая обеспокоенность по поводу инклюзивности и интеграции различных верующих в катарское общество.

Для страны, большая часть населения которой состоит из неграждан, но которая все еще сохраняет законы и практику, исключающие или наказывающие людей по признаку их национальности, религии, пола и уровня образования (большинство исключенных людей не являются гражданами Катара), еще многое предстоит сделать, чтобы привести страну в соответствие с обязательствами Копенгагенской декларации 1995 года. Катару крайне важно признавать и уважать культурное, этническое и религиозное разнообразие, поощрять и защищать права лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам, и принимать меры для содействия их полному участию во всех аспектах политической, экономической, социальной, религиозной и культурной жизни их обществ, а также в экономическом прогрессе и социальном развитии их стран.

Защитники прав человека (HRD) в Катаре сталкиваются со значительными проблемами, включая ограничения свободы слова, произвольные задержания и юридические препятствия, которые мешают их правозащитным усилиям. Центр по правам человека стран Персидского залива недавно указал на тот факт, что «Закон № (5) от 2003 года дает аппарату государственной безопасности, который подчиняется непосредственно эмиру, полномочия задерживать любого гражданина без судебного надзора» и продолжает подчеркивать, что «этот закон использовался для того, чтобы заставить замолчать и наказать правозащитников за их мирную работу».[89]Случай Малкольма Бидали, кенийского активиста по трудовым правам, является примером этих проблем. В мае 2021 года Бидали был задержан властями Катара за его онлайн-статьи, в которых освещалось тяжелое положение трудящихся-мигрантов в стране. Его держали в одиночном заключении почти месяц без предъявления официальных обвинений, прежде чем отпустили и оштрафовали. Его задержание вызвало международное осуждение и подчеркнуло шаткое положение тех, кто выступает за трудовые права в Катаре.[90][91]

Другим показательным примером является дело Мансура бин Рашида аль-Матруши, катарского активиста и блогера. В 2013 году аль-Матруши был арестован и задержан за доставку письма во французское посольство в Дохе, в котором критиковал военное вмешательство Франции в Мали. Его держали в одиночной камере без предъявления официальных обвинений, что подчеркивает риски, с которыми сталкиваются активисты, выражающие инакомыслие. Хотя его освободили через несколько недель, его дело иллюстрирует более широкую картину подавления, с которой сталкиваются правозащитники в Катаре.[92][93]

[89]UPR-Info.org (2024): Материалы гражданского общества — Предсессионное заявление.<https://upr-info.org/en/review/qatar>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[90]Amnesty International (2021 г.): Катар: Кенийский Arbeitsrechtsaktivist Малкольм Бидали darf nach Zahlung einer Geldstrafe ausreisen.<https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/katar-arbeitsrechtsaktivist-malcolm-bidali-darf-ausreisen>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[91]Human Rights Watch (2021): Катар: Кенийский активист движения за права трудящихся находится в одиночной камере.<https://www.hrw.org/news/2021/05/28/qatar-kenyan-labor-rights-activist-solitary-confinement>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[92]Amnesty International (2013): Beuch von Familien gestattet.<https://www.amnesty.de/urgent-action/ua-071-2013-i/beuch-von-familien-gestattet>. Доступ 27 ноября 2024 г.

[93]Новости Дохи (2013 г.): Катарские активисты были задержаны на неделю из-за письма с угрозами во французское посольство.<https://dohaneews.co/qatari-activists-held-for-a-week-over-yrroxaoyuying/>. Доступ 27 ноября 2024 г.

3.5 Копенгагенское обязательство 5: Достижение равенства и равноправия между женщинами и мужчинами

Конституция Катар[94]закрепляет принципы равенства и недискриминации, которые распространяются на всех граждан, включая женщин. Статья 34 гласит, что «граждане Катара равны в общественных правах и обязанностях», а статья 35 гласит, что «все люди равны перед законом, и не должно быть никакой дискриминации по признаку пола, расы, языка или религии».[95]Эти положения подтверждают официальную приверженность государства гендерному равенству и защите прав женщин в рамках его правовых рамок.

Несмотря на то, что Катар является участником Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)[96]Гендерный разрыв между мужчинами и женщинами в Катаре отражается не только в том факте, что женщины составляют численное меньшинство в стране, но и проявляется в законах, секторе занятости и политике Катара. Женщины составляют гораздо меньшую долю от общей численности населения Катара из-за особой демографической ситуации в стране, поскольку население Катара в основном состоит из мужчин-экспатриантов, которые нанимаются в основном для трудоемких отраслей, таких как строительство. Это значительно искажает гендерное соотношение. По последним оценкам (2024 г.), мужчины составляют около 75% населения, в то время как женщины — около 25%. Этот дисбаланс обусловлен большим притоком мужчин-экспатриантов в рабочую силу.[97]

Женщины в Катаре, хотя и не подвергаются формальной дискриминации, сталкиваются с трудностями из-за патриархальной общественной структуры страны. Тем не менее, согласно Индексу гендерного неравенства Программы развития ООН (ПРООН) 2021 года, Катар занимает 54-е место из 191 страны мира, позиционируя себя как третье место среди арабских стран после ОАЭ и Бахрейна. Несмотря на это заметное положение, Катар продолжает отставать от стран ОЭСР. Относительно высокий рейтинг страны во многом объясняется ее высоким уровнем жизни и высокими показателями в области женского образования.[98]

Катар стал первой страной в Персидском заливе, предоставившей женщинам право голоса: в 1999 году на первых муниципальных выборах в Катаре и мужчинам, и женщинам было разрешено голосовать и баллотироваться в Центральный муниципальный совет.[99]Страна также добилась значительного прогресса в женском образовании, достигнув впечатляющих показателей, которые отражают ее внимание к гендерному равенству в этом секторе. Уровень грамотности среди молодых женщин в возрасте 15–24 лет исключительно высок и составляет

[94]Действует с 2004 года под названием «Постоянная конституция Государства Катар».

[95]ООН-ЖЕНЩИНЫ (2024): Глобальная база данных конституций по вопросам гендерного равенства – Катар. <https://constitutions.unwomen.org/en/countries/asia/qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[96]Как уже упоминалось в предыдущей главе, Катар присоединился к этой конвенции 29 апреля 2009 года. Там же.

[97]Национальный совет по планированию Государства Катар (2024 г.): Статистика за июль 2024 г. <https://www.psq.gov.qa/en/Pages/default.aspx>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[98]Bertelsmann Stiftung (2024 г.): Индекс трансформации ВТИ – Страновой отчет Катар за 2024 г. <https://bti-project.org/en/reports/country-report/QAT>. По состоянию на 20 ноября 2024 г.

[99]Генеральный секретарь ООН (2019 г.): Выступление заместителя Генерального секретаря на ужине с ведущими женщинами Катара по вопросам расширения прав и возможностей женщин и гендерного равенства [подготовлено для выступления]. <https://www.un.org/sg/en/content/deputy-secretary-general/statement/2019-12-07/deputy-secretary-general%E2%80%99s-remarks-dinner-discussion-leading-women-qatar-women%E2%80%99s-expansion-rights-and-possibilities-and-gender-equality-get-ready-for-rdms>. Доступ 26 ноября 2024 г.

99,7% по состоянию на 2021 год.[100]. Кроме того, женщины превосходят мужчин в показателях зачисления в высшие учебные заведения: общий коэффициент зачисления составил 68,5% для женщин по сравнению с 41,5% для мужчин в 2020 году.[101] Женщины-студентки также преуспевают в показателях окончания вуза, заканчивая высшее образование с более высоким процентом, чем их коллеги-мужчины.[102]. Кроме того, катарские женщины все чаще попадают в такие области, как наука, технологии, инженерия и математика (STEM), способствуя большему гендерному разнообразию в традиционно мужских дисциплинах. Эти достижения соответствуют национальным целям развития Катара и его приверженности международным стандартам гендерного равенства.

Несмотря на этот значительный прогресс в образовании и участии женщин в рабочей силе, Катар сталкивается с существенными проблемами в достижении всеобъемлющего гендерного равенства. Правовые ограничения в рамках системы мужской опеки страны ограничивают автономию женщин в нескольких аспектах жизни. Например, катарским женщинам требуется разрешение мужчины-опекуна, чтобы выйти замуж, учиться за границей по государственным стипендиям, работать на определенных государственных должностях, выезжать за границу при определенных условиях и получать доступ к некоторым формам репродуктивного здравоохранения. Даже в случаях развода женщины сталкиваются с ограничениями в отношении действий в качестве основных опекунов своих детей, что отражает всепроникающее влияние этих законов на независимость женщин.[103] В Катаре законы и практики встроены в систему, которая не позволяет женщинам моложе 25 лет принимать самостоятельные решения без разрешения их опекунов-мужчин. Они должны получить разрешение, прежде чем принимать ключевые решения, касающиеся их образования, репродуктивного здоровья, путешествий, брака и работы среди прочего. Дискриминационная практика доходит до того, что женщинам отказывают в праве на неприкосновенность частной жизни, например, женщине не разрешается заселяться в отель без опекуна-мужчины, а женщине моложе 30 лет не разрешается свободно куда-либо ходить.[104] Кроме того, муж, в случае замужней женщины, или опекун-мужчина могут сообщить о женщине в полицию, если их разрешение не было получено.

Политическое представительство женщин в Катаре остается минимальным. В 2021 году женщины занимали лишь 4,4% парламентских мест, что подчеркивает их недостаточную представленность в органах принятия решений и законодательных органах.[105] Несмотря на растущее присутствие женщин в сфере образования и профессиональной деятельности,

[100] Группа Всемирного банка (2024 г.): Уровень грамотности среди молодых женщин (% женщин в возрасте 15–24 лет) – Катар <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.I524.IT.FE.ZS?locations=QA>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[101] Группа Всемирного банка (2024 г.): Охват школьным образованием, высшим образованием (% от общего числа) – Катар <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?locations=QA>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[102] ОЭСР (2023): Страновые отчеты по Катару. <https://gpseducation.oecd.org/CountryReports?primaryCountry=QAT>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[103] Human Rights Watch (2021): «Все, что мне приходится делать, связано с мужчиной». <https://www.hrw.org/report/2021/03/29/everything-i-have-to-tied-man/women-and-qatars-male-guardianship-rules>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[104] Там же, Human Rights Watch, Всемирный отчет (2024).

[105] Организация Объединенных Наций (2019 г.): Приветствуя гендерное равенство в Катаре, заместитель Генерального секретаря заявляет, что только с женскими голосами и лидерством «мы сможем достичь мира, которого хотим и в котором нуждаемся» <https://press.un.org/en/2019/dsgsm1377.doc.htm>. Доступ 20 ноября 2024 г.

отсутствие политической интеграции подчеркивает сохраняющийся разрыв в их способности влиять на политику и управление на национальном уровне.

Экономическое участие — еще одна область неравенства. Хотя уровень участия катарских женщин в рабочей силе составляет около 58,5%, они часто сталкиваются со значительным разрывом в оплате труда по сравнению с мужчинами. В 2021 году исследование выявило 18%-ный разрыв в оплате труда между мужчинами и женщинами. [106] Катар отстает от многих развитых стран в плане облегчения ведения бизнеса женщинами. В отчете Всемирного банка «Женщины, бизнес и закон 2024», в котором приводятся индексы, оценивающие страны на основе правовых рамок, влияющих на женщин на протяжении всей их трудовой жизни, Катар набрал 35,6 из 100,0, что намного ниже, чем у многих государств ближневосточного региона. [107] Этот показатель отражает трудности, с которыми сталкиваются женщины в Катаре, когда дело доходит до интеграции в экономику. Такие практики, как не предоставление женщинам равных возможностей для получения той же работы, что и мужчины, отдаляют страну от реализации идеалов Копенгагенского обязательства по равенству и равноправию между женщинами и мужчинами. Кроме того, эксплуатация женщин-мигрантов, включая сексуальную эксплуатацию и физическое насилие, о чем сообщают Human Rights Watch, Специальный докладчик и другие убедительные источники, демонстрирует дальнейшие недостатки по сравнению с ожиданиями 5-го Копенгагенского обязательства.

Культурные и социальные нормы в Катаре еще больше ограничивают свободу и роль женщин в обществе. Традиционные ожидания, такие как соблюдение определенных дресс-кодов, таких как абайя и шейла, формируют общественное восприятие женщин. Кроме того, разделение полов во многих аспектах жизни, включая образование и общественные мероприятия, ограничивает интеграцию женщин в более широкие профессиональные и социальные сети. Большинство учебных заведений в Катаре, включая школы и некоторые университеты, поддерживают гендерно-разделенные классы и помещения, обеспечивая раздельную среду для студентов мужского и женского пола. Во многих общественных местах, таких как парки, спортзалы и спортивные клубы, часто отведено время или зоны исключительно для мужчин или женщин, чтобы обеспечить гендерное разделение в рекреационных мероприятиях. А в некоторых более консервативных секторах офисы могут навязывать гендерную сегрегацию на рабочем месте, с раздельной рассадкой или рабочими пространствами для мужчин и женщин, особенно в общественных и правительственных учреждениях.

Доступ к правосудию и правовой защите для женщин также остается проблемными областями. Женщины в Катаре часто сталкиваются с препятствиями при обращении за помощью в случаях домашнего насилия, сексуальных домогательств или дискриминации на рабочем месте. Женщинам часто требуется разрешение или сопровождение мужчины-опекуна для подачи жалоб или возбуждения судебного иска в случаях домашнего насилия, что ограничивает их автономию в поисках правосудия.

Сообщение о таких проблемах, как сексуальные домогательства или домашнее насилие, может подвергнуть женщин общественному ostracismu или обвинениям в бесчестии семьи, что отпугивает многих от выступления, чтобы избежать социальной стигматизации и возмездия. Кроме того, правовая база Катара возлагает тяжелое бремя доказывания на женщин в случаях сексуальных домогательств или дискриминации на рабочем месте, часто требуя подтверждающих доказательств или

[106] Альселаи (2021): Гендерный разрыв в оплате труда в Катаре: проблемы и перспективы на будущее. <https://www.proquest.com/openview/d3a88f3ef4db0a00e1ff9dc9ddd853a3/1?pg-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[107] Группа Всемирного банка (2024): Женщины, бизнес и закон 2024. <https://wbi.worldbank.org/en/reports>. Доступ 27 ноября 2024 г.

свидетелей, которые может быть трудно получить. Катар также не принял закон о домашнем насилии для защиты женщин от супружеского насилия. Отсутствие всеобъемлющего законодательства для решения этих проблем делает женщин уязвимыми и лишенными адекватной правовой защиты, несмотря на более широкие обязательства Катара по международным соглашениям о правах человека.[108]

Что касается предоставления гражданства, то катарским женщинам запрещено предоставлять гражданство своим иностранным супругам и детям. Дети катарских женщин, состоящих в браке с иностранными супругами, не пользуются теми же правами, что и дети катарских мужчин, состоящих в браке с иностранными супругами. Дети и супруги катарских женщин могут получить постоянное место жительства или подать заявление на получение гражданства только путем натурализации, которая предоставляется только указом самого эмира. И эти указы крайне редки.

Решение этих проблем имеет решающее значение для достижения Катаром значимого гендерного равенства. Реализуя системные реформы, которые обеспечивают правовую, политическую, экономическую и социальную интеграцию женщин, Катар может привести свою практику в соответствие с международными стандартами в области прав человека и способствовать созданию более справедливого общества. Достижение полного гендерного равенства продемонстрирует приверженность Катара основным принципам Копенгагенской декларации о социальном развитии 1995 года, в которой подчеркивается, что расширение прав и возможностей и интеграция женщин являются ключом к устойчивому развитию. В качестве принимающей стороны Всемирного саммита по социальному развитию 2025 года такой прогресс укрепит авторитет Катара на мировой арене, продемонстрировав его приверженность согласованию внутренней политики с международными стандартами социальной справедливости и равенства.

3.6 Копенгагенское обязательство 6: Обеспечить всеобщий и справедливый доступ к образованию и первичной медико-санитарной помощи

В рамках Шестого Копенгагенского обязательства страны обязались содействовать достижению целей всеобщего и справедливого доступа к качественному образованию, наивысшего достижимого уровня физического и психического здоровья и доступа всех к первичной медико-санитарной помощи. Это обязательство соответствует другим положениям международного права: например, право на бесплатное образование закреплено в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в статье 28 Конвенции о правах ребенка.

Я. Здоровье

В то время как уровень здравоохранения в Катаре значительно улучшился за последние десятилетия, в стране сохраняются барьеры в доступе, особенно для трудящихся-мигрантов. Многие работодатели по-прежнему отказываются выдавать своим сотрудникам медицинскую карту Хамад для доступа к медицинским учреждениям. В том же объеме они не позволяют им брать больничный. Имеются сообщения о длинных очередях в определенных медицинских

[108] Там же, Генеральный секретарь ООН (2019).

учреждениях, предназначенных для иностранцев, особенно трудящихся-мигрантов. В конечном итоге работники не рискуют потерять работу, если они слишком долго отсутствуют на рабочем месте. Некоторые из этих жалоб в сочетании с ужасными условиями труда и воздействием экстремальной жары, как сообщается, стали причиной смерти многих трудящихся-мигрантов в период с 2009 по 2017 год.[109]

Катар остается одним из немногих государств в мире, где все еще действует обязательное раскрытие статуса ВИЧ для работы, учебы или проживания. По данным Программы ООН по ВИЧ/СПИДУ (ЮНЭЙДС), Катар отказывает в выдаче вида на жительство (на срок более 90 дней) на основании статуса ВИЧ и депортирует неграждан, живущих с ВИЧ.[110] По данным Европейского центра демократии и прав человека, Катар дискриминирует лиц, живущих с ВИЧ, что затрудняет их прием на работу, дальнейшее трудоустройство или стремление к равным возможностям.[111]

II.Образование

За прошедшие годы в Катаре произошли колоссальные изменения в секторе образования: от увеличения числа государственных школ до повышения доступности образования и запуска ряда инициатив по расширению образования в Катаре и во всем мире, особенно в развивающихся странах.[112] Катар также позиционирует себя как региональный и глобальный образовательный центр благодаря своей амбициозной программе «Видение 2030», направленной на создание экономики, основанной на знаниях.

Несмотря на весь достигнутый прогресс, Специальный докладчик по праву на образование, а также организации гражданского общества сообщили о существенных проблемах. Ключевыми среди этих проблем являются низкое качество образования, предоставляемого в общественных школах, недоступность образования для детей трудящихся-мигрантов, которые не работают в государственных службах, и отсутствие адекватных возможностей для профессиональной подготовки. Кроме того, по-прежнему существует проблема высокой платы за обучение в лучших школах. Многие трудящиеся-мигранты, которые получают низкую заработную плату, не могут позволить себе эти сборы, тем самым ограничивая доступ к качественному образованию для своих детей.

Поступали сообщения о том, что дети бросают школу или не могут посещать ее из-за того, что их родители являются нелегальными иммигрантами или теряют право на проживание после увольнения с работы.[113] Школы часто требуют, чтобы ученики имели вид на жительство для зачисления. Кроме того, девочки, которые забеременели, часто бросают школу из-за стигмы и дискриминации, с которыми они сталкиваются. Эта ситуация усугубляется и без того уничижительным отношением к женщинам и вредными религиозными убеждениями, которые еще больше маргинализируют женщин, включая беременных девочек.

[109] Там же.

[110] ЮНЭЙДС (2024): Глобальный обзор по СПИДУ 2024 года, <https://www.unaids.org/en/resources/documents/2024/global-aids-update-2024>. Доступ 21 ноября 2024 г.

[111] Европейский центр демократии и прав человека (2024): Новый Катар, уважающий права трудящихся-мигрантов, или очередной фасад для сокрытия нарушений прав человека? <https://www.ecdhr.org/a-news-qatar-that-respects-the-rights-of-migrator-workers-or-yet-another-facade-to-hide-human-rights-violations/>.

. Доступ 21 ноября 2024 г.

[112] Более подробную информацию о роли Катара в продвижении образования во всем мире см. в главе 3.7, посвященной Копенгагенскому обязательству 7.

[113] Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на образование о ее визите в Катар, 2020 г.

3.7 Копенгагенское обязательство 7: Ускорить развитие Африки и наименее развитых стран

На протяжении многих лет Катар демонстрирует свою приверженность экономическому, социальному и человеческому развитию в ряде развивающихся стран, особенно на африканском континенте, посредством различных программ, проектов и инициатив. С 5 по 9 марта 2023 года Катар принимал вторую часть 5-й Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам под девизом: «От потенциала к процветанию», в контексте которой принимающая страна опиралась на собственную историю успеха развития от наименее развитой страны до богатой страны, которой она является сегодня. Конференция, на которой Катар председательствовал, имела решающее значение для дальнейшего обсуждения реализации Дохинской программы действий для наименее развитых стран (ДРОА) на десятилетие 2022–2031 годов, которая была принята 17 марта 2022 года в ходе первой части 5-й Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРС5), состоявшейся в Нью-Йорке в штаб-квартире ООН.

В программе действий основное внимание уделяется шести ключевым приоритетным направлениям для ускорения устойчивого развития и решения структурных проблем, с которыми сталкиваются наименее развитые страны (НРС):[114]

1. Инвестиции в людей в наименее развитых странах: улучшение здравоохранения, образования, социальной защиты и гендерного равенства для улучшения развития человеческого капитала.
2. Использование возможностей науки, технологий и инноваций: преодоление цифрового разрыва, содействие инновациям и укрепление технологического потенциала в наименее развитых странах для обеспечения устойчивого экономического роста.
3. Поддержка структурной трансформации как фактора процветания: содействие экономической диверсификации, индустриализации и устойчивому сельскому хозяйству для создания устойчивой экономики и снижения зависимости от узкого спектра экспортных товаров.
4. Укрепление международной торговли и региональной интеграции: улучшение интеграции наименее развитых стран в мировую торговую систему, обеспечение преференциального доступа на рынки и создание торговой инфраструктуры.
5. Решение проблем изменения климата, ухудшения состояния окружающей среды и повышение устойчивости: укрепление мер по адаптации к изменению климата, снижение риска бедствий и расширение доступа к климатическому финансированию для смягчения непропорционального воздействия экологических проблем на НРС.
6. Мобилизация международной солидарности, активизация глобального партнерства и укрепление инновационного финансирования: содействие расширению помощи в целях развития, сотрудничеству Юг-Юг и инновационным финансовым механизмам для поддержки усилий НРС в области развития.

Катар не только эффективно проводил такие глобальные мероприятия, направленные на ускорение экономического, социального и человеческого развития наименее развитых стран,

[114] Организация Объединенных Наций (2023 г.): 5-я Конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРС5). <https://www.un.org/ldc5/doha-programme-of-action>. Доступ 21 ноября 2024 г.

но и сам внес значительные инвестиции в НРС, особенно в Африке. По данным Всемирного экономического форума, за последнее десятилетие Катар инвестировал 7,2 млрд долларов США в африканский континент.[115] Это подчеркивает растущий интерес Катара к экономическому росту Африки и его приверженность этому процессу.

Кроме того, Катар расширил помощь в форме гуманитарной помощи, помощи в образовании, помощи в здравоохранении и поддержки развития инфраструктуры. По данным Центра международных политических исследований, аналитического центра в Дохе, Катар пожертвовал более 1,3 млрд долларов США 40 наименее развитым странам в период с 2012 по 2023 год, причем Судан и Йемен оказались среди крупнейших бенефициаров.[116] В среднем официальная помощь развитию (ОПР) Катара за последние пять лет составила 600 миллионов долларов США, при этом в 2022 и 2023 годах на ОПР будет выделено значительно больше ресурсов. По данным ОЭСР, в 2022 году ОПР Катара составила более 800 миллионов долларов США, а в 2023 году — 704,7 миллиона долларов США, что составляет 0,3% от валового национального дохода.[117] Хотя это и существенная сумма, Катар пока не достиг целевого показателя в 0,7% официальной помощи в целях развития (ОПР), установленного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Фактически, на фоне богатства Катара его взносы в ОПР относительно скромны по сравнению с такими крупными международными донорами, как США (примерно 55,3 млрд долларов США в 2022 году), Германия (35 млрд долларов США) или Япония (17,5 млрд долларов США). Таким образом, несмотря на значительные усилия, Катар нельзя считать крупным донором по сравнению с ведущими донорами международной помощи развитию.

Помощь Катара в основном осуществляется через Катарский фонд развития.[118], субъект сотрудничества в целях развития страны. Страна подчеркивает свою активную роль в глобальных гуманитарных и инициативах в области развития, направляя большую часть помощи на цели «содействия развитию человека и сокращения бедности путем укрепления служб здравоохранения и систем образования, поддержки экономического развития, мобилизации гуманитарной помощи и повышения устойчивости сообществ к изменению климата».[119]

Значительная часть ресурсов, предоставляемых Катаром, выделяется основным агентствам ООН, которые предлагают помощь и финансовую поддержку тем, кто в ней больше всего нуждается в развивающихся странах. К таким агентствам относятся Всемирная продовольственная программа (ВПП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН), УВКБ ООН, БАПОР, ЮНИСЕФ и другие. Катар в равной степени поддержал Фонд сокращения бедности и роста (PRGT) МВФ и Фонд устойчивости и устойчивости (RST), который направлен на поддержку инициатив в наименее развитых странах. Катар также сотрудничал в стратегических партнерствах с различными странами и организациями для

[115] Всемирный экономический форум (2024): Африка и страны Персидского залива: новое экономическое партнерство. <https://www.weforum.org/stories/2024/04/africa-gcc-gulf-economy-partnership-emerging/>. Доступно 21 ноября 2024 г.

[116] Центр международных политических исследований (2024): Аналитическая записка CIPR № 4. https://cipresearch.org/assets/document/CIPR_PolicyBrief_No.4_v1.pdf. Доступ 21 ноября 2024 г.

[117] ОЭСР (2024): Профили сотрудничества в целях развития – Катар. <https://www.oecd.org/iiblibrary/sites/32d62def-en/index.html?itemid=/content/comComponent/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd7130d8fcea3&itemGO=oecd&itemContentType=chapter>. Доступ 21 ноября 2024 г.

[118] создана в 2012 году.

[119] Там же.

поддержки наименее развитых и развивающихся стран. Например, в 2024 году Катар и Соединенное Королевство запустили совместную инициативу по совместному финансированию международного сотрудничества в целях развития и гуманитарного реагирования.[120]

Кроме того, Катар играет центральную роль в предоставлении финансовой помощи, направленной на борьбу с изменением климата в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах. Например, во время ежегодной встречи министров иностранных дел стран, не имеющих выхода к морю, в 2020 году и на Генеральной Ассамблее ООН в том же году государственный министр иностранных дел Катара пообещал внести вклад в размере 100 миллионов долларов США на решение проблем изменения климата[121]

Во время пандемии COVID-19 Катар оказал поддержку в размере более 50 миллионов долларов США на борьбу с пандемией, из которых 20 миллионов долларов США были направлены Глобальному альянсу по вакцинам и иммунизации, а 10 миллионов долларов США — Всемирной организации здравоохранения[122] Государство дополнительно сотрудничало с частным сектором для расширения помощи, направленной на прекращение пандемии Covid-19. Несомненно, сделав это, Катар продемонстрировал решимость ускорить социальное развитие во всем мире, предоставив необходимую поддержку (включая медицинскую помощь, продовольствие и образование), необходимую для выживания и развития человечества.

Основная сфера, в которой Катар продолжает демонстрировать свою приверженность социальному развитию во всем мире, как это провозглашено в 7-м Копенгагенском обязательстве, — это сфера образования. Через свои государственные организации, такие как Qatar Charity, Education Above All и Qatar Foundation, он поставил помощь в образовании в центр своей международной повестки дня в области развития. Основанная в 2012 году Ее Высочеством шейхой Мозой бинт Насер, супругой бывшего эмира и матерью нынешнего эмира, Education Above All сыграла важную роль в предоставлении образовательной поддержки миллионам детей из разных стран мира, особенно в наименее развитых странах. До настоящего времени инициатива предоставила более 1,4 млрд долларов США в рамках своей флагманской программы Educate A Child (EAC), что принесло пользу 11,6 млн детей, не посещающих школу, в 57 странах за последнее десятилетие[123] Большинство стран, которые воспользовались программой ЕАА, являются африканскими странами. ЕАА также содействовала образованию

[120] Катарское информационное агентство (2024 г.): Совместное заявление о запуске совместной инициативы по совместному финансированию международного сотрудничества в целях развития и гуманитарного реагирования между Катаром и Великобританией, <https://www.qna.org.qa/en/News-Area/News/2024-02/18/0059-joint-statement-launching-the-joint-co-funding-initiative-for-international-development-сотрудничество-и-гуманитарное-реагирование-между-Катаром-и-Великобританией%28завершено-повторить%29>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[121] Al-Ansari, Majed & Aras, Bulent & Muğurtay, Nihat (2022): Сотрудничество Катара в целях развития и наименее развитые страны (НРС). Альтернативы: глобальные, локальные, политические. 47. 030437542210828. 10.1177/03043754221082899. Решение кризиса в Персидском заливе должно начинаться со снятия блокады Катара. (nd) >The Free Library. (2014). Получено 20 ноября 2024 г. из <https://www.thefreelibrary.com/Solution+to+Gulf+crisis+has+to+begin+with+lifting+of+Qatar%27s+blockade.-a0636189749>

[122] Государство Катар, Министерство иностранных дел (2020 г.): Помощь Государства Катар дружественным странам в борьбе с новым коронавирусом «Covid-19». <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/GoodPracticesCoronavirus/qatar-%subm%ission-covid19.pdf>. Доступ 21 ноября 2024 г.

[123] Образование превыше всего (2023): Содействие инновациям: Фонд «Образование превыше всего». <https://www.educationaboveall.org/library/fostering-innovation-education-above-all-foundation>. Доступ 21 ноября 2024 г.

посредством различных программ, таких как «Al Fakhoora», «Protect Education in Insecurity and Conflict» (PEIC), «Reach Out To Asia» (ROTA), «Innovation Development» (ID). Все программы в совокупности направлены на решение образовательных проблем среди маргинализированных групп, большинство из которых из наименее развитых стран, [124]подчеркивая приверженность государства развитию человека посредством образования.

Несмотря на приверженность Катар этим направлениям человеческого развития, страна Помощь в развитии развивающихся и наименее развитых стран подвергалась нескольким критическим замечаниям, особенно в отношении преследования Катаром геостратегических интересов и его ограниченного акцента на продвижении демократических институтов и прав человека. Иностранная помощь Катар часто стратегически направлена на усиление его политического влияния, а не исключительно на удовлетворение гуманитарных потребностей. Например, значительные инвестиции Катар в Африканский Рог рассматривались как попытки расширить его геополитическое влияние и уравновесить региональных соперников.[125]Такой подход вызывает опасения относительно подлинного альтруизма программ помощи, поскольку он раскрывает геополитические мотивы, лежащие в основе распределения помощи в целях развития.

Катар также обвинялся в предоставлении помощи спорным организациям и группам с противоречивой репутацией в области прав человека. В частности, его поддержка ХАМАС в Газе вызвала критику, поскольку ХАМАС был признан террористической организацией несколькими странами[126]На этом фоне становится по меньшей мере сомнительным, в какой степени Катар позволяет своей помощью в целях развития непреднамеренно поддерживать субъекты, которые не поддерживают демократические ценности или права человека.

Помощь Катар в целях развития также характеризуется ограниченным продвижением демократического управления. Хотя страна предоставляет существенную финансовую помощь, ощущается отсутствие акцента на укреплении демократических институтов в странах- олучателях. Аналитики отмечают, что помощь Катар часто фокусируется на инфраструктурных и экономических проектах без соответствующих усилий по поддержке политических реформ или развития гражданского общества, что потенциально увековечивает авторитарные режимы[127]Следовательно, Катар справедливо подвергается критике за неспособность и далее содействовать развитию демократических институтов и прав человека в странах его помощи и операций. Например, Катар обвинялся в поддержке правительства Аль-Башира в Судане, которое было неоднократно замешано в нарушениях прав человека против гражданского населения.[128]

[124]Там же.

[125]Журнал глобальной политики (2023): Иностранная помощь Катар и политические стратегии на Африканском Роге: случай Сомали, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13294?campaign=woearlyview> Доступ 26 ноября 2024 г.

[126]SWP (2023): Внешняя политика Катар <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023RP04/>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[127]Европейский институт Средиземноморья (2024): Роль Катар в геополитических сценариях Ближнего Востока и Северной Африки, <https://www.iemed.org/publication/qatars-role-in-the-geopolitic-scenarios-of-the-middle-east-and-north-africa/>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[128] The Guardian (2019): Падение режима Башира рискует оставить Судан жертвой соперничающих региональных держав: Саудовская Аравия, ОАЭ и Египет конкурируют с Ираном, Турцией и Катаром, чтобы воспользоваться политическими потрясениями после свержения президента, <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/27/sudan-revolution-regional-powers-fight-control> Доступ 21 ноября 2024 г.

То, как Катар реализует свою помощь в целях развития, также, по крайней мере частично, вызывает вопросы. Отчеты подчеркивают, что некоторые инициативы Катара по оказанию помощи, особенно те, которые связаны с трудоемкими проектами, были омрачены нарушениями прав человека. Например, инфраструктурные проекты, финансируемые катарской помощью в различных странах, столкнулись с обвинениями в плохих условиях труда, что негативно отражается на приверженности Катара правам человека в своей помощи в целях развития.[129] Вне практики оказания помощи, наблюдатели также выразили обеспокоенность по поводу прозрачности распределения помощи Катаром. Отсутствие общедоступных данных и подробной отчетности о распределении помощи затрудняет оценку эффективности и истинных намерений, стоящих за помощью Катара в целях развития, что приводит к скептицизму относительно ее мотивов.[130]

Эти критические замечания подчеркивают сложности и противоречия, связанные с ролью Катара как донора помощи в целях развития, подчеркивая необходимость большей прозрачности и соответствия международным стандартам прав человека и демократии. Хотя Катар на протяжении многих лет прилагал значительные усилия для достижения 7-го Копенгагенского обязательства, он мог бы стать еще лучшим примером для других стран мира, в том числе в свете предстоящего Всемирного саммита по социальному развитию в Дохе в ноябре 2025 года, если бы страна уделила внимание некоторым из областей для улучшения, упомянутых в этом брифинге, в преданной и последовательной манере и представила бы себя более прозрачным, последовательным и слаженным образом в будущем.

3.8 Копенгагенское обязательство 8: Обеспечить включение в программы структурной перестройки целей социального развития

Чтобы правильно понять 8-е Копенгагенское обязательство с сегодняшней точки зрения, необходимо учитывать контекст времени в 1995 году. Во время проведения первого Всемирного саммита по социальному развитию в Копенгагене мир боролся с последствиями долгового кризиса 1980-х и начала 1990-х годов. Многие развивающиеся страны подверглись программам структурной перестройки (SAP), навязанным Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком в качестве условий для получения финансовой помощи или списания задолженности. Эти программы часто фокусировались на жесткой бюджетной экономии, приватизации и дерегулировании для стабилизации экономики и стимулирования роста. Однако программы SAP часто приводили к сокращению социальных расходов (поскольку правительства сокращали инвестиции в здравоохранение, образование и социальную защиту), росту бедности и неравенства (поскольку уязвимые слои населения в развивающихся странах несли на себе основную тяжесть экономических реформ) и последующей общественной реакции с протестами и политической нестабильностью, возникающей в странах, затронутых мерами в рамках программ SAP.

Восьмое Копенгагенское обязательство возникло как ответ на эти проблемы, отражая консенсус о том, что экономическая политика не должна подрывать социальное развитие. Целью было

[129] Human Rights Watch (2024): Катар — События 2023 года. <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/qatar>. Доступ 20 ноября 2024 г.

[130] Арас, Фазлиоглу, Аль Ансари (2024): Интерес, потребность или репутация? Факторы, определяющие иностранную помощь Катара. Анализ внешней политики, том 20, выпуск 4, октябрь 2024 г.

интегрировать социальные цели в SAP, чтобы гарантировать, что экономические реформы отдадут приоритет сокращению бедности, социальной защите и доступу к основным услугам. Однако с сегодняшней точки зрения это обязательство, которое в то время было весьма значимой частью списка из десяти обязательств в Копенгагенской декларации 1995 года, можно рассматривать более дифференцированно, принимая во внимание эволюцию глобального развития и экономического управления за последние три десятилетия.

С положительной стороны, следует отметить, что 8-е Копенгагенское обязательство действительно привело к замечательным достижениям и положительным результатам в конструктивном формировании политики программ структурной перестройки. К началу 2000-х годов МВФ и Всемирный банк начали включать стратегии сокращения бедности в свои программы, отчасти под влиянием глобальной пропаганды вокруг 8-го Копенгагенского обязательства. Документы о стратегии сокращения бедности (PRSP), представленные в 1999 году, требовали от стран, ищущих кредиты, наметить планы по сокращению бедности наряду со структурными реформами. И поскольку 8-е Копенгагенское обязательство подчеркнуло важность здравоохранения, образования и сетей социальной защиты как неотъемлемой части экономической политики, оно проложило путь к согласованию глобального финансового управления с такими инициативами, как Цели развития тысячелетия (ЦРТ), а позднее и Цели устойчивого развития (ЦУР).

С сегодняшней точки зрения 8-е Копенгагенское обязательство было новаторским в свое время и способствовало интеграции социального развития в экономическую политику. В то же время оно не достигло своих целей в полной мере, и многие программы структурной перестройки продолжали отдавать приоритет фискальной дисциплине над благосостоянием людей. Заглядывая вперед, решая проблемы глобального климатического кризиса, продолжающиеся усилия по восстановлению после пандемии во всем мире, а также глобальную проблему устойчивости долга, требуется возобновленное обязательство по балансированию экономических реформ с надежными инвестициями в социальную защиту, справедливость и устойчивость. Таким образом, принципы 8-го Копенгагенского обязательства остаются актуальными, но требуют адаптации к сегодняшнему сложному мировому ландшафту.

Благодаря своему богатству, обусловленному значительными доходами от продажи нефти и газа, Катар не был получателем программ ПСА, установленных МВФ, а также из-за низкого уровня инфляции в стране, составлявшего в среднем 2,4% в период с 1980 по 2000 год.[131]низкий бюджетный дефицит, а также большой экспорт нефти и газа. [132]Следовательно, Катар имел ограниченное прямое участие в формулировании SAP или в пропагандистских усилиях, нацеленных на SAP. Страна не сыграла значительной роли в влиянии на интеграцию целей социального развития в Программы структурной перестройки (SAP) на уровне таких институтов, как Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ). Будучи страной с высоким уровнем дохода и относительно небольшим населением, экономическая политика и международные обязательства Катара в первую очередь были сосредоточены на собственном развитии и региональной дипломатии, а не на инициативах по глобальной экономической реформе.

[131]Аль-Басам (2017): Источники инфляции в Катаре: эмпирическое исследование (1980–2010). JKAU: Econ. & Adm., 30(1), 215–229. https://www.kau.edu.sa/Files/320/Researches/72729_45882.pdf. Доступ 21 ноября 2024 г.

[132] Всемирный банк (н/д): Рост ВВП (годовой %) – Катар. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=QA>. Доступно 21 ноября 2024 г.

3.9 Копенгагенское обязательство 9: Увеличить ресурсы, выделяемые на социальное развитие

С 1995 года внутренние социальные расходы Катар значительно выросли, что отражает приверженность страны повышению благосостояния своих граждан и жителей. Этот рост очевиден в нескольких ключевых областях. Катар вложил значительные средства в образование, создав такие учреждения, как Qatar Foundation и Education City, в которых размещаются филиалы известных международных университетов. Эти инициативы направлены на то, чтобы превратить Катар в экономику, основанную на знаниях. Страна также расширила свою инфраструктуру здравоохранения, включая развитие Hamad Medical Corporation и Sidra Medicine, свою инфраструктуру здравоохранения, включая развитие Hamad Medical Corporation и Sidra Medicine, предоставляющих населению передовые медицинские услуги. Благодаря этим и другим инициативам Катар может похвастаться более высоким уровнем здравоохранения по сравнению с другими странами мира, включая страны региона MENA. В 2024 году Катар выделил 2,91% своего ВВП на здравоохранение, в то время как страна поддерживала средний показатель 2,68% за последние два десятилетия.[133] Кроме того, Катар внедрил различные программы социальной защиты, включая жилищные схемы, пособия по социальному обеспечению и субсидии на основные услуги, чтобы поддержать семьи и отдельных лиц с низким доходом. Наконец, значительные инвестиции были сделаны в инфраструктурные проекты, такие как метрополитен Дохи и расширение международного аэропорта Хамад, что улучшило общественные услуги и способствовало социальному развитию.

Подводя итог, можно сказать, что Катар последовательно выделял значительные ресурсы на социальное развитие внутри страны. Однако пример расходов Катар на образование показывает, что еще есть возможности для улучшения: в 2020 году правительство Катар выделило 3,3% своего ВВП на образование,[134] Эта цифра существенна, но все же демонстрирует пробел в выполнении государством сформулированной в Парижской декларации по образованию рекомендации в размере 4–6% ВВП.[135] Более того, следует отметить, что средние расходы Катар на образование остаются относительно ниже, чем у его богатых коллег в регионе Персидского залива и ЕС.[136] Страна, которая является партнером ЮНЕСКО в деле продвижения образования по всему миру, могла бы стать более эффективной ролевой моделью для других стран мира, выделяя больше ресурсов на образование. В области здравоохранения улучшенные стандарты здравоохранения Катар являются результатом и свидетельством приверженности страны социальным расходам, направленным на повышение качества жизни ее населения. Однако задачей правительства остается обеспечение равного доступа к здравоохранению для всех групп населения в Катаре, включая неграждан из бедных семей.

Катар активно участвует как в региональном, так и в глобальном сотрудничестве в области социального развития через различные платформы и инициативы. В феврале 2024 года Катар провел в Дохе Арабский многомерный форум социального развития. Это мероприятие высокого уровня объединило арабских министров и должностных лиц для обсуждения важных тем, связанных с социальным развитием в регионе. Целью форума был обмен успешным опытом

[133] Там же.

[134] Всемирный банк (2024): Государственные расходы на образование, общие (% от государственных расходов) – Катар <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>. Доступ 15 ноября 2024 г.

[135] ЮНЕСКО (2021 г.): Государства-члены ЮНЕСКО объединяются для увеличения инвестиций в образование <https://www.unesco.org/en/articles/unesco-member-states-unite-increase-investment-education> Доступно 15 ноября 2024 г.

[136] Европейский союз (2024): Статистика расходов на образование https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics. Доступно 15 ноября 2024 г

Катара в области развития и социальной сферы, а также его новаторскими инициативами[137] Совсем недавно Катар принял участие в пятой Неделе устойчивого развития арабских государств, которая прошла в штаб-квартире Лиги арабских государств в Каире в ноябре 2024 года. Мероприятие было посвящено продвижению целей устойчивого развития в арабском регионе[138]

В последние годы Катар укрепляет международное партнерство в гуманитарном и развивающем сотрудничестве по всему миру. В ноябре 2024 года Катар подписал несколько соглашений, включая Меморандум о взаимопонимании с Канадой для расширения сотрудничества в области развития. По данным Qatar News Agency (QNA), официального государственного информационного агентства Катара, это партнерство направлено на укрепление совместной политики иностранной помощи, расширение прав и возможностей молодежи, поощрение экономической и социальной роли женщин и сокращение бедности для достижения целей устойчивого развития[139]

3.10 Копенгагенское обязательство 10: Укрепление сотрудничества в целях социального развития через ООН

Государства-участники Копенгагенской декларации 1995 года о социальном развитии и сопровождающей ее Программы действий согласились на трехсторонний подход, включающий национальные, региональные и международные действия для выполнения десяти обязательств. Эта всеобъемлющая структура была разработана для обеспечения того, чтобы усилия по продвижению социального развития были эффективными, совместными и инклюзивными. На международном уровне правительства обязались (1) признать взаимосвязанный характер глобальных проблем, (2) предоставить финансовые ресурсы, техническую помощь и списание задолженности для поддержки социального развития в развивающихся странах, (3) содействовать более справедливой глобальной торговле и экономическим системам и (4) сотрудничать через многосторонние институты, такие как Организация Объединенных Наций, для решения транснациональных проблем социального развития.

Катар продемонстрировал твердую приверженность выполнению своих международных обязательств в отношении социального развития, согласуясь с глобальными рамками, такими как Копенгагенская декларация о социальном развитии 1995 года и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Одним из ключевых способов, с помощью которых Катар выполняет это обязательство, является его существенный вклад в международную помощь и развитие. Катарский фонд развития (QFFD), созданный в 2012 году,

[137] Полуостров (2024): в Дохе пройдет Арабский многомерный форум социального развития. <https://thepeninsulaqatar.com/article/05/02/2024/doha-to-host-arab-multidimension-social-development-forum>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[138] Gulf Times (2024): Катар принимает участие в Неделе устойчивого развития арабских стран в Каире. <https://www.gulf-times.com/article/695277/qatar/qatar-participates-in-arab-sustainable-development-week-in-cairo>. Доступ 26 ноября 2024 г.

[139] Катарское информационное агентство (2024): Катар укрепляет международное партнерство в области гуманитарного сотрудничества и сотрудничества в целях развития во всем мире. <https://www.qna.org.qa/en/News-Area/Special-News/2024-11/1/0026-qatar-strengthens-international-partnerships-in-гуманитарное-и-развитие-сотрудничество-во-всем-мире>. Доступ 26 ноября 2024 г.

служит основным механизмом для направления иностранной помощи Катар. Через QFFD Катар поддерживает проекты в области образования, здравоохранения и расширения экономических прав и возможностей в развивающихся странах, демонстрируя свою приверженность решению насущных глобальных проблем. Например, Катар предоставил значительное финансирование для таких инициатив, как программа «Образуй ребенка», которая направлена на охват миллионами детей, не посещающих школу, по всему миру.

Более того, Катар играет активную роль в содействии многостороннему сотрудничеству. Катар участвует в консультативном процессе МВФ и механизмах Всемирного банка, а также является частью механизма Универсального периодического обзора Совета ООН по правам человека. Страна также проводит многочисленные международные конференции и инициативы по решению глобальных социальных и экономических проблем. Например, Международная конференция по социальному развитию в Дохе регулярно объединяет мировых лидеров, политиков, экспертов и заинтересованные стороны для обмена идеями и решениями, а также для обсуждения и формулирования стратегий, направленных на повышение социального благосостояния и достижение целей устойчивого развития. Конференция не придерживается фиксированного графика. Вместо этого она созывается по мере необходимости для решения насущных вопросов социального развития. Последним этапом конференции стала Дохинская международная конференция по вопросам инвалидности и развития, состоявшаяся 7–8 декабря 2019 года. Это мероприятие было сосредоточено на пересечении прав инвалидов и устойчивого развития и затронуло несколько ключевых областей: (1) включение людей с ограниченными возможностями (подчеркивая необходимость интеграции людей с ограниченными возможностями во все аспекты общества, включая образование, занятость и общественную жизнь), (2) разработка политики (поощрение разработки политики, которая поддерживает права и достоинство людей с ограниченными возможностями, в соответствии с международными стандартами, такими как Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов) и (3) Цели устойчивого развития (изучение того, как включение людей с ограниченными возможностями является неотъемлемой частью достижения ЦУР, особенно тех, которые связаны с образованием, занятостью и сокращением неравенства). Значимым итогом конференции стало принятие Дохинской декларации, которая служит точкой отсчета для разработки политики в отношении прав человека и устойчивого развития в контексте инвалидности[140]

Кроме того, участие Катара в форумах Организации Объединенных Наций, включая его поддержку Дохинской программы действий для наименее развитых стран, подчеркивает его участие в глобальных усилиях по международному сотрудничеству, Катар позиционирует себя как активного сокращения бедности и содействию равенству. Выступая за региональное и члена мирового сообщества, внося вклад в достижение целей устойчивого развития в международном масштабе. Два других примера: (1) Конференция Организации Объединенных Наций по изменению климата 2012 года (COP18/CMIP8), которая прошла с 26 ноября по 8 декабря 2012 года в Дохе и включала соглашение о продлении Киотского протокола до 2020 года, а также обсуждения потерь и ущерба, связанных с последствиями изменения климата, и (2) Международная конференция по финансированию развития 2008 года, которая прошла с 28 ноября по 2 декабря 2008 года в Дохе и послужила продолжением Монтеррейского консенсуса

[140] Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (2019): Дохинская международная конференция по вопросам инвалидности и развития завершилась принятием 11 рекомендаций. <https://social.desa.un.org/issues/disability/news/doha-international-conference-on-disability-and-development-concludes-with>. Доступ 26 ноября 2024 г.

2002 года, сосредоточившись на обзоре выполнения обязательств, связанных с финансированием развития. Конференция завершилась принятием «Дохинской декларации о финансировании развития», в которой были подтверждены положения Монтеррейского консенсуса и подчеркнута необходимость всеобъемлющего и инклюзивного подхода к финансированию развития.

Катар неоднократно приглашал агентства ООН и специальных докладчиков для мониторинга прогресса страны в достижении международных стандартов:

1. С 19 по 26 января 2014 года Катар пригласил Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэлу Кнауль для изучения независимости судебной системы и свободного осуществления юридической профессии, включая вопросы, связанные с отправлением правосудия, справедливым судебным разбирательством, доступом к правосудию, юридической помощью и положением женщин в системе правосудия.
2. В период с 8 по 16 декабря 2019 года Специальный докладчик по вопросу о праве на образование Кумбу Боли Барри находился по приглашению Катара для сбора информации из первых рук об эффективности права на бесплатное, качественное и инклюзивное образование для всех.
3. В период с 24 ноября по 1 декабря 2019 года Специальный докладчик по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Э. Тендайи Ачиуме посетил Катар. Мандат Специального докладчика заключался в оценке усилий властей по ликвидации расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.
4. А в 2020 году Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Алена Духан была приглашена в Катар для оценки воздействия односторонних санкций, введенных против Катара Бахрейном, Египтом, Саудовской Аравией и Объединенными Арабскими Эмиратами, на права человека людей, проживающих в Катаре, в четырех государствах, вводящих санкции, а также на других пострадавших людей.

Хотя эти приглашения свидетельствуют об общей готовности Катара тесно сотрудничать со Специальными процедурами Совета ООН по правам человека (СПЧ ООН), некоторые визиты в страну также вызвали вопросы о торговле влиянием Катара. Особенно спорным был визит Специального докладчика ООН по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Алены Духан в Катар в 2020 году из-за геополитической динамики и восприятия дипломатической и экономической блокады Катара соседними странами[141]. Критики, включая некоторые из стран-блокадниц, посчитали визит Духан предвзятым в пользу Катара. Они утверждали, что ее выводы могут быть не беспристрастными, учитывая сложные отношения ООН с государствами-членами и значительный вклад Катара в инициативы ООН[142]. Визит был сосредоточен на влиянии блокады

[141]. Предыстория: В 2017 году Катар столкнулся с блокадой, введенной Саудовской Аравией, ОАЭ, Бахрейном и Египтом, которые обвинили Катар в поддержке терроризма и развитии тесных связей с Ираном. Меры включали ограничения воздушного пространства, закрытие границ и экономические санкции. Катар утверждал, что эти действия были односторонними принудительными мерами (UCMs), которые нарушали международное право и имели серьезные последствия для прав человека, особенно для семей, разделенных по разные стороны границ, сбоев в торговле и ограничения свободного передвижения.

[142] Европейский центр права и правосудия (2022): Как Катар и Китай финансируют «независимых экспертов» ООН. <https://ecji.org/geopolitics/un/how-qatar-and-china-are-funding-un-independent-experts>. Доступ 26 ноября 2024 г.

на права человека в Катаре, что соответствовало изображению Катара как жертвы несправедливых односторонних действий. Оппоненты утверждали, что визит Духан не в равной степени затрагивал предполагаемую политику Катара, такую как его связи с группами, которые рассматривались как дестабилизирующие регион. Таким образом, визит был воспринят как выражение позиции в поляризованном региональном конфликте. Публично признавая вред, причиненный блокадой, миссия Духан рассматривалась как косвенный вызов легитимности действий, предпринятых региональными соперниками Катара. Визит также состоялся на фоне хрупких дипломатических усилий по урегулированию кризиса в Персидском заливе, в которых международные субъекты пытались выступить посредниками. Выводы Духан, которые выявили нарушения прав человека в результате блокады, добавили уровень сложности этим переговорам.

Катар также использует свои финансовые ресурсы и дипломатическое влияние для посредничества и поддержки глобальных гуманитарных усилий. Во время таких кризисов, как кризис сирийских беженцев и пандемия COVID-19, Катар оказывал финансовую помощь и материально-техническую поддержку пострадавшим регионам. В 2021 году Катар выделил 20 миллионов долларов США на инициативу COVAX, помогая обеспечить справедливый доступ к вакцинам от COVID-19 в развивающихся странах. Кроме того, Катар работал через международные организации, такие как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), для реализации целевых программ помощи. Эти действия отражают более широкую стратегию Катара по объединению дипломатии и развития для решения глобальных социальных проблем.

В качестве важного шага к тому, чтобы Копенгагенские обязательства продолжали направлять повестку дня развития Катара и правительств по всему миру, Катар в настоящее время готовится провести в Дохе в ноябре 2025 года второй Всемирный саммит по социальному развитию. Саммит соберется вновь, чтобы подвести итоги достигнутого прогресса и принять решение о формировании будущего социального развития. Этот саммит ставит Катар в центр планирования, созыва и предоставления лидерства во время крупнейшего события в области социального развития десятилетия. Следовательно, Саммит еще больше усилит постоянное сотрудничество Катара с системами ООН и ее механизмами — для реализации и мониторинга результатов первого Всемирного саммита по социальному развитию в Дохе и для достижения цели устойчивого развития во всем мире в целом.

9 ноября 2024 года министр социального развития и семьи Катара Мариам бинт Али бин Насер Аль Миснад объявила, что правительство создаст «Катарскую социальную обсерваторию» в качестве инструмента для анализа социальных данных и обеспечения научной основы для разработки социальной политики и национальных планов^[143] Обсерватория будет работать через полевые, цифровые и общественные формы мониторинга. Министр также добавил, что объект призван вносить вклад в достижение Целей устойчивого развития и является частью усилий по достижению целей сплоченного национального развития Катара, изложенных в Национальном видении Катара 2030 и Третьей национальной стратегии развития Государства Катар на 2024–2030 годы. Похвально, что обсерватория в дополнение к партнерству с Национальным советом по планированию будет включать аспекты гражданского общества. С этой целью министерство вступило в партнерство с Центром гуманитарных социальных наук Ибн Халдона при Катарском университете. На этом фоне важно отметить, что и Национальный

[143] Катарское информационное агентство (2024 г.): Министр социального развития и семьи объявляет о подготовке к запуску Катарской социальной обсерватории. <https://www.qna.org.qa/en/News-Area/News/2024-11/09/0016-minister-of-social-development-and-family-announces-preparations-for-launch-of-Катар-социальная-обсерватория>. Доступ 24 ноября 2024 г.



совет по планированию, и Центр Ибн Халдона являются государственными структурами. Это ставит под сомнение эффективность участия гражданского общества. Поэтому крайне важно в духе 10-го Копенгагенского обязательства для Катара открыть свои механизмы мониторинга для независимых субъектов гражданского общества на национальном, региональном и международном уровнях.

4. Заключение

Проведение Катаром Всемирного саммита по социальному развитию (ВССР) 2025 года дает возможность подчеркнуть его прогресс и проблемы в соблюдении Копенгагенских обязательств 1995 года. За десятилетия страна добилась значительных успехов в таких областях, как экономическое развитие, всеобщий доступ к образованию и инвестиции в здравоохранение. Такие заметные инициативы, как Qatar National Vision 2030, подчеркивают приверженность Катара продвижению социального развития. Кроме того, роль страны как посредника в глобальных конфликтах (каким бы спорным она ни была) и ее вклад в наименее развитые страны посредством инициатив в области помощи и образования подчеркивают ее активную позицию в отношении международного сотрудничества.

Однако внутренняя политика Катара выявляет критические пробелы в полной реализации обязательств, принятых в 1995 году. Продолжающиеся трудовые злоупотребления, несмотря на реформы системы «кафала», подчеркивают необходимость более жестких механизмов принуждения и правовой защиты. Гражданское общество остается под жестким контролем, а неправительственные организации действуют в условиях значительных ограничений, что ограничивает защиту интересов маргинализированных сообществ. Права женщин, хотя и улучшились в сфере образования и занятости, по-прежнему сдерживаются патриархальными нормами и правовыми ограничениями на автономию и представительство. Кроме того, отношение к религиозным меньшинствам и негражданам подчеркивает противоречия в подходе Катара к инклюзивности и равенству.

Чтобы Катар мог заявить о себе как о надежном лидере мирового социального развития, он должен решать эти проблемы комплексно. Укрепление судебной независимости, расширение гражданских свобод и обеспечение справедливого обращения с трудящимися-мигрантами являются критически важными шагами. По мере приближения ВСУР у Катара есть беспрецедентный шанс привести свою внутреннюю политику в соответствие с международными стандартами, продемонстрировав подлинную приверженность принципам Копенгагенской декларации 1995 года.

5. Рекомендации

1. Реформы трудового законодательства

- Обеспечить эффективное выполнение и соблюдение законов, запрещающих принудительный труд и эксплуатацию, особенно в отношении трудящихся-мигрантов.
- Создать независимые механизмы надзора для мониторинга нарушений трудовых прав и обеспечить доступные системы рассмотрения жалоб.
- Пересмотреть недискриминационную минимальную заработную плату с учетом высокой стоимости жизни в Катаре и обеспечить своевременную выплату заработной платы

2. Гражданское общество и свобода слова

- Закон о реформе № 12 от 2004 года, позволяющий организациям гражданского общества осуществлять независимую деятельность и регистрацию без неправомерного вмешательства правительства
- Расширить свободу для правозащитных групп, включая профсоюзы, чтобы они могли действовать без страха произвольного задержания или роспуска.
- Обеспечить возможности для мирных собраний и участия общественности в разработке политики для укрепления вовлеченности низовых органов

3. Независимость судебной власти

- Сократить влияние исполнительной власти на судебную систему, ограничив роль эмира в назначении судей и обеспечив независимость Высшего судебного совета.
- Перевести судей, не являющихся гражданами Катара, с краткосрочных контрактов на условия занятости, гарантирующие беспристрастность правосудия
- Расширить доступ к правосудию для женщин и неграждан, особенно в случаях, связанных с трудовыми спорами или нарушениями прав человека.

4. Гендерное равенство

- Устранить правовые ограничения на автономию женщин, включая правила мужской опеки, чтобы обеспечить равный доступ к образованию, занятости и здравоохранению.
- Принять меры по увеличению представительства женщин в процессе принятия политических решений, стремясь к достижению гендерного паритета на государственных должностях.
- Принять всеобъемлющие антидискриминационные законы для устранения неравенства на рабочем месте и обеспечения равной оплаты за равный труд.

5. Религиозная свобода

- Расширить помещения для богослужений для немусульманских общин, чтобы разместить растущее число людей и уменьшить переполненность религиозного комплекса Месаймир.
- Признать и зарегистрировать религиозные меньшинства, такие как община бахаи, для обеспечения свободы вероисповедания и объединений.
- Реализовать антидискриминационную политику для защиты религиозных меньшинств от преследований и обеспечения равных возможностей в государственном и частном секторах.

6. Социальная и экономическая инклюзивность

- Расширить сферу охвата социальным обеспечением, включив в нее трудящихся-мигрантов, обеспечив им доступ к пенсиям, здравоохранению и пособиям по безработице.
- Инвестируйте в проекты доступного жилья для малообеспеченных работников, чтобы устранить неравенство в условиях жизни
- Разработать политику борьбы с неравенством доходов, гарантируя справедливое распределение богатства Катара среди всех демографических групп.

7. Прозрачность и подотчетность

- Публиковать всеобъемлющие данные о доступе к труду, образованию и здравоохранению, чтобы обеспечить точную оценку прогресса в достижении целей социального развития.
- Внедрить прозрачные механизмы отчетности по международной помощи Катара в целях развития, чтобы обеспечить ее соответствие гуманитарным принципам и противостоять обвинениям в геостратегических мотивах.
- Сотрудничать с международными организациями для проведения независимой оценки соблюдения Катаром Копенгагенских обязательств.

8. Доступ к образованию и здравоохранению

- Устранить неравенство в качестве образования, предоставляемого детям трудящихся-мигрантов, путем субсидирования платы за обучение для семей с низким доходом.
- Расширить программы профессиональной подготовки для увеличения возможностей трудоустройства как для граждан, так и для неграждан.
- Улучшить доступ к здравоохранению для трудящихся-мигрантов путем введения обязательного предоставления работодателем медицинских карт и обеспечения равного обращения в медицинских учреждениях.

Целью этих рекомендаций является позиционирование Катара не только как успешного хозяина Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2025 года, но и как надежного поборника глобального социального развития, который придерживается принципов и десяти обязательств Копенгагенской декларации 1995 года.



Катарский центр мира и демократии (QCPD)

Серия брифингов

