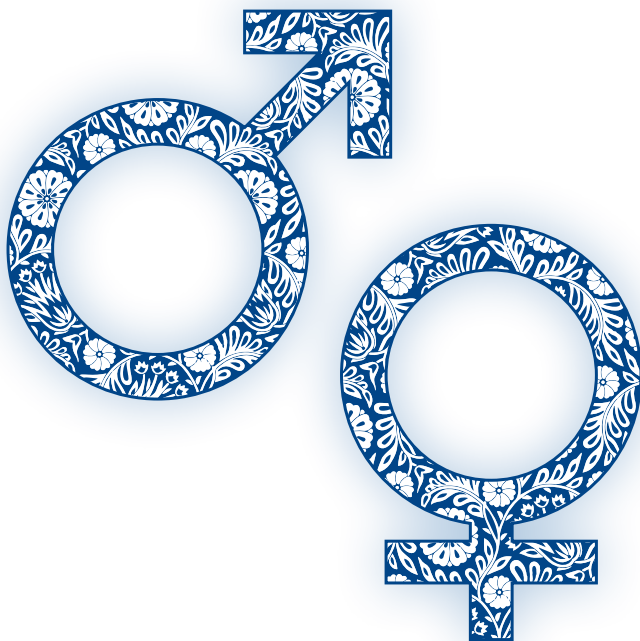




**USAID**  
AMERIKA XALQIDAN



ГЕНДЕР-ҲУҚУҚИЙ  
ЭКСПЕРТИЗА БЎЙИЧА  
**АМАЛИЙ ҚЎЛЛАНМА**



**ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО**  
ПО ПРОВЕДЕНИЮ  
ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ  
ЭКСПЕРТИЗЫ

*Настоящее Руководство является практическим пособием по проведению гендерно-правовой экспертизы проектов и действующих нормативно-правовых актов в Республике Узбекистан.*

*Руководство разработано в целях повышения качества экспертизы проектов и действующих нормативно-правовых актов, а также достижения среди специалистов единообразного понимания сущности такой экспертизы и адекватного применения соответствующих стандартов в экспертной деятельности.*

*Также оно содержит подробное описание проведения экспертизы, определение ее целей, принципов, предмета, объектов и субъектов, а также подробные вопросы, на которые должны ответить лица, осуществляющие экспертизу.*

Данная публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Tetra Tech DPK (Тетра Тек ДПК) несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID и Правительства США.

#### **ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР:**

**Фозилжон Отахонов** – директор Института проблем законодательства и парламентских исследований при Олий Мажлисе Республики Узбекистан, доктор юридических наук, профессор

#### **АВТОРЫ:**

**Малика Кадирханова** – председатель Комитета Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан по вопросам женщин и гендерного равенства

**Гулноза Саггарова** – начальник отдела Института проблем законодательства и парламентских исследований при Олий Мажлисе Республики Узбекистан, кандидат юридических наук

**Отабек Иззатиллаев** – заведующий отделом Аппарата Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан по работе с международными рейтингами и индексами

*Руководство подготовлено в рамках Программы USAID по правовой реформе в Узбекистане.*

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	65
<b>ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ</b> .....	67
<b>ГЛАВА I. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ</b> .....	70
Зачем нужна гендерно-правовая экспертиза? .....	70
Цель гендерно-правовой экспертизы:.....	71
Задачи гендерно-правовой экспертизы:.....	73
Объекты и субъекты гендерно-правовой экспертизы .....	74
<b>ГЛАВА II. ПРИНЦИПЫ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ</b> .....	76
Обязательность .....	76
Законность .....	76
Независимость .....	77
Объективность .....	78
Комплексность .....	79
<b>ГЛАВА III. ТРЕБОВАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ ГЕНДЕРНО- ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ</b> .....	81
Требование 1 .....	82
Требование 2 .....	92
Требование 3 .....	98
<b>ГЛАВА IV. ПОРЯДОК И ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ГЕНДЕРНО- ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ</b> .....	99
<b>ГЛАВА V. СОДЕРЖАНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ</b> .....	109
Приложения (таблицы, схемы).....	110

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>НПА</b>	Нормативно-правовой акт
<b>ООН</b>	Организация объединенных наций
<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации объединенных наций
<b>USAID LRP</b>	Программа USAID по правовой реформе в Узбекистане
<b>ЦУР</b>	Цели устойчивого развития

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из приоритетных направлений государственной политики Узбекистана является обеспечение равенства прав и возможностей для женщин и мужчин. Вместе с тем, отдельное внимание уделяется укреплению прав, свобод и законных интересов женщин, усилению их роли в общественной и государственной жизни.

За последние пять лет был принят целый ряд актов законодательства в этой сфере, в том числе 2 закона, 6 указов и постановлений Президента Республики Узбекистан, 17 постановлений правительства.

В соответствии с национальными целями устойчивого развития разработана Стратегия достижения гендерного равенства в Узбекистане до 2030 года, направленная на обеспечение равных прав и возможностей для женщин и мужчин в социальной, экономической и политической сферах.

С учетом принципа равенства, установленного Конституцией Республики Узбекистан, в соответствии с которым все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы, равны перед законом без различия пола, национальное законодательство в целом отражает принцип тендерного равенства. Однако на практике, необходимо признать, реализация принципа равенства имеет совершенно разные последствия в зависимости от пола. Кроме того, отдельные законодательные и ведомственные акты не всегда содержат механизмы обеспечения реализации данного принципа, на деле они формально отражают идею равных прав мужчин и женщин. Также некоторые правовые нормы могут содержать явные либо скрытые преимущества в отношении одного из полов, что является гендерной дискриминацией.

«Гендерное равенство» предполагает не просто равенство прав, оно направлено на установление равного статуса мужчин и женщин путем предоставления равных возможностей для реализации ими своих прав, а также равенства результатов.

Проблему, связанную с правовым обеспечением принципа гендерного равенства поможет решить проведение гендерной экспертизы законодательства, предусмотренной Законом Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин».

Гендерно-правовая экспертиза актов законодательства и их проектов носит обязательный характер и направлена на устранение несоответствия положений нормативно-правовых актов и их проектов принципам гендерного равенства, выявление возможных рисков дискриминационного характера

в процессе их применения<sup>1</sup>. Одной из задач экспертизы является определение объективных фактов, которые обеспечивают основу и достоверность принимаемых решений, а также связанных с нормативно-правовым регулированием в гендерной сфере.

Гендерно-правовая экспертиза нормативно-правовых актов, по сути, является базовым элементом правового обеспечения гендерного равенства, который также определяет, в какой мере общепризнанные и международные стандарты и нормы, направленные на обеспечение гендерного равенства, реализуются в национальном законодательстве.

Гендерно-правовая экспертиза полезна в определении степени гендерной чувствительности законодательных и исполнительных органов, и способствует формированию гендерно ориентированной справедливой политики, включающей не только равные права, но и возможности для женщин и мужчин.

Узбекистан является одной из стран с самым молодым законодательством о гендерном равноправии, поэтому при разработке данного руководства использовались апробированные зарубежными странами способы, рекомендованные международными специалистами в сфере гендерного права.

Данное Руководство составлено в строгом соответствии с Положением «О порядке проведения гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов», утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30 марта 2020 года №192, и содержит разъяснения, рекомендации, а также практические советы по ее организации и проведению. В Руководстве последовательно раскрываются термины и определения, используемые в Положении, требования, предъявляемые к участникам и самой экспертизе, этапы проведения и заключительные выводы и рекомендации, которые должны быть подготовлены по итогам проведения экспертизы.

Надеемся, что данная публикация будет полезной и актуальной, сможет ответить на вопросы, которые могут быть вызваны при работе с Положением.

**Малика Кадирханова,**

*председатель Комитета Сената*

*Олий Мажлиси Республики Узбекистан*

*по вопросам женщин и гендерного равенства*

1 Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке проведения гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов» №192 от 30.03.2020 г. // См. <https://lex.uz/ru/docs/4777293>

## ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

**Временные специальные меры по обеспечению реализации гендерной политики** – меры правового, организационного и институционального характера, принимаемые государственными органами для устранения неравенства полов, достижения конкретных целей по обеспечению фактического или основополагающего равенства женщин и мужчин;

**гендер** – социальный аспект отношений между женщинами и мужчинами, который проявляется во всех сферах жизнедеятельности общества, включая политику, экономику, право, идеологию и культуру, образование и науку;

**гендерно-правовая экспертиза** – анализ НПА и их проектов на предмет соответствия принципам обеспечения гарантий равных прав и возможностей для женщин и мужчин;

**гендерный подход** – процесс оценки любого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе законодательства, стратегий и программ во всех сферах и на всех уровнях. При гендерном подходе интересы женщин, равно как и мужчин, становятся неотъемлемым критерием при планировании, осуществлении, мониторинге и оценке деятельности и программ во всех политических, экономических и общественных областях с тем, чтобы и женщины и мужчины могли получать равную выгоду;

**гендерное равенство** – означает, что женщины и мужчины пользуются одинаковым статусом и условиями и имеют равные возможности для реализации своего потенциала. Цель гендерного равенства состоит в том, чтобы исправить историческую дискриминацию и обеспечить условия, которые позволяют женщинам достичь полного равенства с мужчинами, признавая, что потребности женщин и мужчин могут различаться;

**гендерные равные возможности** – система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равенства;

**гендерная справедливость** – признание различия между мужским и женским и приспособление к ним подчеркивает справедливость процесса и результата, чтобы предотвратить несправедливый статус-кво. Справедливость можно понимать как средство достижения цели, в то время как равенство и есть цель. Справедливость ведет к равенству;

**гендерная статистика** – часть государственной статистики, включающая дезагрегированные по признаку пола данные о положении женщин и мужчин во всех сферах жизнедеятельности общества, отражающая соответствующее положение лиц разного пола во всех сферах социально-политической жизни, освещающая гендерные проблемы и отношения в обществе;

**гендерный стереотип** – социально сконструированные представления о мужчинах и женщинах, часто, но не обязательно, сексистские и негативные, которые игнорируют комплексность и служат для исключения отличий и выборов;

**гендерная чувствительность** – это набор инструментов, который помогает отслеживать влияние и учёт потребностей женщин и мужчин в процессе нормотворчества;

**прямая дискриминация по признаку пола** – любое различие, исключение или ограничение, которые направлены на непризнание за женщинами и мужчинами их прав и свобод во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе дискриминация по причине семейного положения, беременности, семейных обязанностей, а также сексуальное домогательство, разная оплата за равный труд и квалификацию;

**косвенная дискриминация по признаку пола** – создание ситуации, положения или критериев, ставящих лиц одного пола в менее благоприятное положение по сравнению с лицами другого пола, в том числе пропаганда гендерного неравенства через средства массовой информации, образование, культуру, установление условий или требований, которые могут повлечь негативные последствия для лиц определенного пола;

**учет гендерной проблематики** – это процесс оценки возникающих для женщин и мужчин последствий любых планируемых мер, включая законодательство, политику или программы, во всех областях и на всех уровнях. Речь идет о стратегии, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и накопленный ими опыт должны стать одним из неотъемлемых направлений деятельности в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки НПА во всех сферах политической, экономической и общественной жизни, чтобы и женщины, и мужчины в равной степени пользовались плодами таких усилий и для неравенства не оставалось места. Учет гендерной проблематики является не самоцелью, а подходом к обеспечению гендерного равенства;

**чеклист** – вопросник типовой формы по выявлению факторов нарушения гендерного равенства в нормативно-правовых актах и их проектах.

### **Не является дискриминацией по признаку пола:**

установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями рождения детей и грудного вскармливания;

призыв на срочную военную службу в порядке, установленном законом;

принятие на основе настоящего Закона временных специальных мер по обеспечению реализации гендерной политики;

особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья;



предоставление рекомендаций к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола;

установление различий в регулировании порядка и условий содержания в местах содержания под стражей, исполнения наказания и иных мер правового воздействия;

позитивные меры, направленные на укрепление социального статуса женщин в обществе, обеспечение равных прав и возможностей для женщин и мужчин.

## ГЛАВА I. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Основным инструментом, выработанным доктриной нормотворчества и гендерно-правовыми исследованиями по проблемам обеспечения гендерного равенства в законодательстве, является гендерно-правовая экспертиза НПА. Именно данный институт может стать действенным механизмом правового обеспечения равенства женщины и мужчины.



### ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЭКСПЕРТА

**Гендерно-правовая экспертиза** – анализ НПА и их проектов на предмет соответствия принципам обеспечения гарантий равных прав и возможностей для женщин и мужчин.

*Закон Республики Узбекистан*

*«О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»*

*№ЗРУ-562 от 02.09.2019 г.*

### Зачем нужна гендерно-правовая экспертиза?

Прежде всего, необходимо разъяснить понятие экспертизы НПА и его проекта.

Обычно под этим подразумевается деятельность специально уполномоченного государственного органа или иного субъекта права, которому поручено осуществление такой деятельности, по оценке НПА либо его проекта на предмет соответствия критериям, определенным целью экспертизы.

Законом Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» (ст. 25) проект НПА подлежит обязательной правовой и антикоррупционной экспертизам.

Проект НПА по решению разработчика или органа, обладающего правом принятия НПА, может быть подвергнут экономической, финансовой, научной, лингвистической, экологической, а также иным видам экспертиз.

Например, антикоррупционная экспертиза дает оценку акту с позиций наличия в нем коррупциогенных факторов, т.е. положений, создающих условия для проявления коррупции.

В законодательстве некоторые правовые нормы могут содержать явные преимущества либо ограничения в правах и свободах женщин, либо мужчин. Именно гендерно-правовая экспертиза нацелена на выявление данных факторов и их предотвращение.

Следует отметить, что в процессе принятия НПА инициатор (законодатель) не всегда может объективно оценить его воздействие на осуществление прав и интересов мужчин и женщин. И в этом случае гендерно-правовая экспертиза становится средством устранения возможных отрицательных последствий принятия того или иного правового документа, затрагивающего интересы различных полов.

Согласно пункту 7 Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30 марта 2020 года №192 осуществление гендерно-правовой экспертизы НПА возложено на Министерство юстиции Республики Узбекистан (далее – Министерство юстиции).

Кроме того, в процессе проведения гендерно-правовой экспертизы особая роль также отводится Комиссии по обеспечению гендерного равенства Республики Узбекистан (ныне – Республиканская комиссия по вопросам повышения роли женщин в обществе, гендерного равенства и семьи)<sup>2</sup>. Об этом мы более подробно остановимся в следующих главах.

Следует отметить, что гендерно-правовая экспертиза проводится также в целях определения, в какой мере международные стандарты и нормы, касающиеся вопросов гендерного равенства, реализуются в национальном законодательстве.

Введение практики проведения гендерно-правовой экспертизы законодательных и других нормативно-правовых актов позволит со временем значительно повысить гендерную чувствительность представительных и исполнительных органов, общества, будет способствовать формированию гендерно справедливой политики, включающей не только равные права и ответственность, но и равные возможности для женщин и мужчин.

## Цель гендерно-правовой экспертизы:

- 1 выявление несоответствия НПА или его проекта принципам обеспечения гарантий равных прав и возможностей для женщин и мужчин, создающего возможность прямой и косвенной дискриминации по признаку пола;
- 2 вобщая оценка последствий принятия проекта НПА, создающего возможность прямой и косвенной дискриминации по признаку пола;
- 3 выявление возможных рисков дискриминационного характера в процессе применения НПА;
- 4 разработка рекомендаций, направленных на устранение выявленных норм, допускающих прямую или косвенную дискриминацию по признаку пола.

2 Комиссия по обеспечению гендерного равенства Республики Узбекистан был преобразован в Республиканскую комиссию по вопросам повышения роли женщин в обществе, гендерного равенства и семьи Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему ускорению работы по системной поддержке семьи и женщин» от 07.03.2022 г. №УП-87. См. На<https://lex.uz/docs/5899500>



## ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

В зарубежных странах вместо понятия «гендерно-правовой экспертизы» используются также такие понятия, как «гендерно-правовой анализ», «гендерный анализ», «гендерная оценка» и «оценка воздействия» (*Приложение №1*).

Гендерно-правовая экспертиза проектов НПА часто проводится государственным органом, инициирующим разработку документа, а также общественными организациями. В парламентах и правительствах зарубежных стран имеются специальные органы (комиссии, комитеты, группы и др.), которые проводят анализ соответствия НПА (а также их проектов) проводимой гендерной политике и разрабатывают предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства.

В **Канаде** гендерно-правовая экспертиза проводится Канадским управлением по делам женщин в ранге министра. Управление является специальным органом, призванным обеспечить реализацию согласованной политики всеми органами власти по вопросам, касающимся защиты прав и интересов женщин.

В **США** внедрение принципов гендерного равенства и проведение гендерного анализа входит в полномочия местных властей. Например, в штате Калифорния, на уровне города и округа Сан-Франциско, на основе CEDAW было разработано руководство, которое требует использования гендерного анализа в качестве профилактического инструмента для выявления и устранения дискриминации. В связи с этим была создана местная Комиссия по статусу женщин, которая проводит гендерный анализ правовых актов и реализуемой в округе гендерной политики.

Во **Франции** в обеих палатах парламента имеется Целевая группа по правам женщин, равным возможностям для мужчин и женщин, которая готовит публичные отчеты, содержащие предложения и рекомендации по правовым актам и их проектам.

В **Украине** гендерно-правовая экспертиза проводится Министерством юстиции. Однако допускается проведение гендерно-правовой экспертизы разработчиком проектов НПА.

В **Беларуси** Национальный совет по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь готовит предложения по совершенствованию законодательства по вопросам гендерной политики и участвует в разработке актов законодательства.

В **Казахстане** проекты НПА проверяются научными и высшими образовательными учреждениями, а также национальными и международными аттестованными экспертами, имеющими специальные знания и опыт в этой сфере.

В **Кыргызстане** гендерно-правовая экспертиза проводится Комиссией по гендерной экспертизе НПА при секретариате Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики.

Гендерно-правовая экспертиза используется как инструмент для анализа НПА и включает в себя элементы гендерного анализа и оценки воздействия.






Гендерно-правовой анализ (гендерно-правовая экспертиза) предусматривает предоставление соответствующего вывода (заключений).



Таким образом, гендерно-правовая экспертиза проводится в целях изучения и выявления фактов нарушения гендерного равенства в законах и иных НПА.

Другими словами, можно сказать, что **гендерно-правовая экспертиза** – это процедура для выявления прямой и косвенной дискриминации пола и предотвращения дальнейшего принятия таких НПА.

### Задачи гендерно-правовой экспертизы:

-  обозначение объективных фактов, обеспечивающих обоснованность и достоверность принимаемых решений в сфере гендера;
-  анализ и оценка последствий возможного принятия проектов НПА с точки зрения их соблюдения правам человека и гендерного равенства;
-  предотвращение (предупреждение) отрицательных влияний положений НПА и их проектов принципам гендерного равенства;
-  разработка предложений, направленных на совершенствование законодательства в сфере обеспечения гендерного равенства;
-  разъяснение вопросов, требующих специальных знаний в сфере гендерно-правовой экспертизы.

## ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

### ОБЪЕКТЫ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ:

- Принятые нормативно-правовые акты;
- Проекты нормативно-правовых актов.

### СУБЪЕКТЫ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ:

Государственный орган, другая организация по соответствующим направлениям деятельности, Министерство юстиции для проведения ГПЭ действующих НПА;

Юридическая служба государственного органа, разработавшего проект НПА, органы юстиции – для проектов НПА.

Государственным органом, ответственным за проведение гендерно-правовой экспертизы, могут быть привлечены специалисты научно-образовательных учреждений, представители ННО и других институтов гражданского общества.

Роль Министерства юстиции и Республиканской комиссии по гендерным вопросам в проведении гендерно-правовой экспертизы заключается в следующем:

# 1

#### Министерство юстиции

- разрабатывает проект плана проведения гендерно-правовой экспертизы на основе предложений государственных органов;
- изучает заключения государственных органов с точки зрения не соответствия НПА принципам гендерного равенства;
- проводит гендерно-правовую экспертизу проектов НПА, в случае выявления норм, не соответствующих принципам гендерного равенства, проект возвращается инициатору.

# 2

#### Республиканская комиссия по вопросам повышения роли женщины в обществе, гендерного равенства и семьи

- рассматривает проект плана проведения гендерно-правовой экспертизы, внесенный Министерством юстиции для согласования;
- принимает решение по заключениям, внесенным Министерством юстиции, содержащие положения не соответствующие принципам гендерного равенства.

**В чем же заключается задача эксперта при проведении гендерно-правовой экспертизы?**

**Во-первых**, эксперт должен провести анализ и выявить в конкретном НПА (или его проекте) положения, которые способствуют появлению либо устанавливают гендерный дисбаланс.

**Во-вторых**, оценить и прогнозировать последствия применения на практике гендерно несбалансированного акта.

**В-третьих**, разработать предложения для устранения существующего гендерного дисбаланса.

Для устранения имеющегося гендерного дисбаланса необходимо сравнивать содержание конкретного правового акта с условиями его реализации на практике посредством использования результатов социологических исследований.

## ПРАВА ЭКСПЕРТА



Знакомиться с документами, имеющими отношение к предмету регулирования рассматриваемого НПА или его проекта



Запрашивать дополнительно документы, необходимые для проведения гендерно-правовой экспертизы



Требовать разъяснения и уточнения по нормам рассматриваемых НПА и его проектов

## ОБЯЗАННОСТИ ЭКСПЕРТА



Соблюдать требования, установленные законодательными актами по организации и проведению гендерно-правовой экспертизы



При наличии оснований для самоотвода, незамедлительно информировать об этом своего руководителя



Не распространять сведения и информацию, ставших ему известными в связи с проведением гендерно-правовой экспертизы



Обеспечивать хранение предоставленных документов

### Требования к экспертам:

Эксперты, осуществляющие гендерную экспертизу, должны:

- 1) обладать знаниями в сфере теории прав человека и гендерного равенства;
- 2) уметь выделять препятствия (культурные, религиозные, институциональные, экономические, политические и другие), являющиеся преградой для достижения гендерного равенства;
- 3) знать международный и национальный опыт по смягчению или устранению препятствий в достижении гендерного равенства.

## ГЛАВА II. ПРИНЦИПЫ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Процесс нормотворчества, в том числе и гендерно-правовая экспертиза НПА и их проектов, должен соответствовать основным идеям, определяющим содержание и направление правового регулирования – принципам права.



### ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЭКСПЕРТА

Слово «**принцип**» означает основу, первоначало, руководящую идею, исходное положение какого-либо явления, процесса, деятельности.

**Принципы гендерно-правовой экспертизы** – это система взаимосвязанных между собой основополагающих начал (идей), реализация которых в процессе экспертного исследования направлена на получение качественного результата, используемого в **ПРАВОВОМ** процессе.

В национальном законодательстве имеется ряд принципов, относящихся непосредственно к гендерно-правовой экспертизе.

### Обязательность гендерно-правовой экспертизы

Любые НПА и их проекты должны быть подвержены гендерно-правовой экспертизе без каких-либо исключений.

*Этот принцип ставит перед уполномоченными органами важную задачу при разработке проекта НПА. Однако, не все НПА и их проекты попадают в поле зрения субъектов гендерно-правовой экспертизы.*

### Законность

Фундаментальный принцип, на котором строится вся система законодательства, играет важную роль и в осуществлении правовой оценки.

Необходимо обеспечить соответствие положений НПА и их проектов другим законодательным актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

В процессе гендерно-правовой экспертизы эксперт должен проверить НПА и его проект, в первую очередь, на предмет соответствия Конституции и **законам Республики Узбекистан**, а также общепризнанным принципам международного права и международным договорам страны.





### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!

В зарубежной практике в заключениях и контрольных вопросах (чеклист) гендерно-правовой экспертизы имеются отдельные вопросы, которые дают возможность выявить соответствие НПА и их проектов положениям Конституции.

В отечественной практике согласно ст. 26 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» в ходе правовой экспертизы все проекты НПА (*до их принятия и официального опубликования*) проверяются на предмет соответствия Конституции и законам Республики Узбекистан.

В обеспечении принципа законности целесообразным является применение разработчиками проектов НПА на практике чеклистов по выявлению факторов нарушения прямого и косвенного гендерного равенства, разработанных авторами данного руководства (*Приложения №2 и 3*).

## Независимость

К гендерно-правовой экспертизе должны привлекаться те эксперты, которые являются независимыми от субъекта нормотворчества. Таковую функцию выполняют с одной стороны Министерство юстиции, а с другой – Республиканская комиссия по вопросам повышения роли женщин в обществе, гендерного равенства и семьи.



### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!

В случае выявления в проекте НПА норм, не соответствующих положениям Конституции или другим законодательным актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу, то проект НПА не будет принят и возвращен инициатору проекта для доработки.

С учетом этого, в целях облегчения процедуры гендерно-правовой экспертизы, в отличие от контрольных вопросов (чеклист) других стран, в форме заключения, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30 марта 2020 года №192, вопрос соответствия НПА Конституции не ставится.

Кроме того, должна быть исключена личная заинтересованность эксперта в предмете экспертизы, т.е. эксперт не должен быть разработчиком либо непосредственным участником разработки проекта НПА.

Наличие таких факторов может повлиять на формирование его внутреннего убеждения по вопросам экспертизы и повлечь вынесение необъективного решения.

В целях обеспечения принципа независимости Положением определен механизм возврата проекта НПА юридической службой разработчику (ответственному структурному подразделению государственного органа) с замечаниями в случае выявления нарушений принципов гендерного равенства. Лишь после предотвращения замечаний юридической службы проект НПА направляется Министерству юстиции.

## Объективность

Гендерно-правовая экспертиза проводится в соответствии с обоснованными и достоверными методами, которые применяются для получения и толкования результатов анализа. Эти методы исключают возможность субъективной оценки.

При проведении гендерно-правовой экспертизы, а также при подготовке и формулировании заключений (выводов) экспертизы должны быть исключены недобросовестность, предвзятость и тенденциозность.



### Советы для эксперта

#### При проведении экспертизы эксперт не должен:

- иметь личную неприязнь по отношению к разработчику (организации либо к конкретному лицу);
- ожидать, просить либо требовать какую-либо выгоду, услугу или награду от разработчика взамен дачи положительного экспертного заключения;
- ориентироваться на необоснованные и не подтвержденные фактами материалы (слухи, неправильная интерпретация и искажение данных и т.д.);
- не разглашать и не распространять заключения по НПА и их проектам;
- провести анализ норм НПА и их проектов с теми нормами законодательства, а также использовать те данные, которые выгодны и соответствуют его интересам (возможно интересам руководства организации или же узкого круга заинтересованных лиц).

Объективность предполагает, что выводы будут вытекать из объективно проведенных исследований и будут отражать обстоятельства дела в соответствии с тем, как это имело место в действительности.

Следует отметить, что объективность экспертизы во многом зависит от наличия и объективности имеющихся методик проведения той или иной экспертизы и качества материалов, представленных на экспертизу.



## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЭКСПЕРТА

**Принцип объективности имеет два аспекта:**

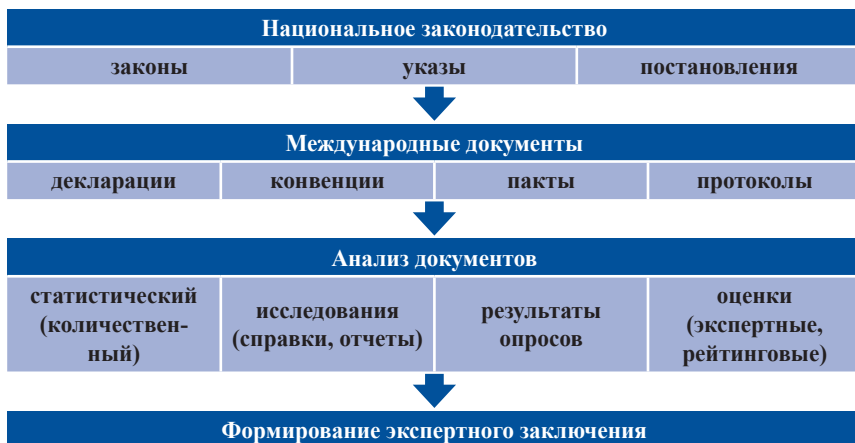
**первое**, недопустимость со стороны эксперта в ходе исследования и дачи заключения субъективизма, т.е. не основанной на данном исследовании тенденции к принятию определенного решения;

**второе**, беспристрастность эксперта, т.е. отсутствие у эксперта какой-либо заинтересованности, его непредвзятость, эмоциональная устойчивость относительно обстоятельств дела.

### Комплексность

НПА, проверяемый частично, может иметь ряд ошибок, которые эксперт упустит из вида, если перед ним будет стоять задание проверить только определенную часть документа или оценить НПА по определенному критерию. Поэтому эксперт должен провести гендерно-правовую экспертизу с учетом всех частей НПА или его проекта, а также располагать всеми материалами (статистика, исследования, отчеты и другие данные), которые обеспечивали бы полноту экспертизы.

### Основные этапы изучения документов для формирования экспертного заключения



Методология гендерно-правовой экспертизы требует от эксперта специальных знаний как в области права, так и смежных отраслях гуманитарных наук.

Более того, эксперт при проведении экспертизы должен обратить внимание и на существующий в сознании общества гендерный дисбаланс, а также гендерных стереотипах.

Для обнаружения косвенной дискриминации специалист должен понимать специфику сферы регулирования соответствующих НПА.



### СОВЕТЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА

В процессе экспертизы эксперт обязан проверить все альтернативные решения, чтобы затем прийти к правильному выводу. Для этого он всесторонне (полно) должен исследовать свойства объекта, признаки документа, изучить материалы дела, имеющие отношение к предмету экспертизы.

Для обеспечения принципа комплексности авторами данного руководства разработан Контрольный перечень вопросов, которой эксперты могут использовать при проведении экспертизы (*Приложения №4*).

## ГЛАВА III. ТРЕБОВАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Гендерно-правовая экспертиза предполагает четкое видение желаемых результатов. Такой подход поддерживают практически все специалисты в сфере гендерных отношений. По их мнению, это включает в себя видение и цели гендерно-правового анализа, которая согласуется с общей целью гендерного равенства и состоит в том, чтобы устранить историческую дискриминацию, обеспечив условия, которые позволят женщинам и мужчинам достичь полного равенства.<sup>3</sup>

Поскольку механизм гендерной экспертизы в Узбекистане только формируется, в качестве методологической основы предлагается использовать базовые методики проведения гендерного анализа, разработанные экспертами ООН, МОТ и используемые в практике международных организаций (в частности, ПРООН, МОТ и др.), а также апробированные методики, разработанные для национального уровня.<sup>4</sup>

Практическое использование элементов гендерно-правовой экспертизы должно основываться на четком усвоении основных понятий и категорий. Отдельные термины и определения, используемые в данном руководстве, не являются аксиомой, некоторые из них закреплены НПА, некоторые представлены как наиболее используемые специалистами по гендерным вопросам, в том числе международными.

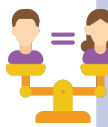
### Требования к проведению гендерно-правовой экспертизы:



изучение норм и положений рассматриваемых НПА и их проектов на предмет соответствия Конституции, Закону Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», международным договорам, признанным Республикой Узбекистан в установленном порядке, а также другим законодательным актам, регулирующим вопросы обеспечения равных прав и возможностей для женщин и мужчин;

3 Making Laws Work for Women and Men: A Practical Guide to Gender-Sensitive Legislation Warsaw, 2017 OSCE/ODIHR Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

4 Гендерный анализ. Принципы и элементы// [https://unrcca.unmissions.org/sites/default/files/unrcca\\_handout\\_gender\\_analysis\\_2020\\_rus\\_0.pdf](https://unrcca.unmissions.org/sites/default/files/unrcca_handout_gender_analysis_2020_rus_0.pdf); Руководство по проведению гендерного аудита методология гендерного аудита МОТ, основанного на принципе активного участия// [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms\\_312703.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_312703.pdf); Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности// <https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/75302.pdf>; Гендерный анализ в системе местного управления и самоуправления/ <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/15685.pdf> и мн.др.



обеспечение соответствия норм и положений НПА и их проектов каждому из принципов гендерного равенства (равные права, равная ответственность, равные обязательства и равные возможности). При этом, в регулировании политических, экономических, трудовых и других общественных отношений должны быть учтены нормы и временные специальные меры, направленные на достижение равенства, но не считающиеся дискриминационными по признаку пола;



проверка в тексте НПА и его проекта единообразного применения терминов, исключающего различное толкование.

Рассмотрим каждое из указанных требований.

## Требование 1



### Изучение норм и положений, рассматриваемых НПА и их проектов на предмет соответствия Конституции Республики Узбекистан

В Республике Узбекистан признается верховенство Конституции. **В соответствии со ст. 8 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах»** Конституция имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории Республики Узбекистан. Законы и иные НПА принимаются на основе и во исполнение Конституции и не могут противоречить ее нормам и принципам.

Таким образом, Конституция является основой национальной законодательной системы, обеспечивающей общественно-политическое и социально-экономическое развитие нашей страны. Отметим, что новейшее законодательство, направленное на правовое обеспечение проводимых в стране демократических перемен, в первую очередь, опирается на Конституцию страны как на основного гаранта дальнейшего обеспечения социальной справедливости, законности и благосостояния человека и общества.

В Преамбуле Основного закона указано, что, ставя задачей создание гуманного демократического правового государства, Конституция принимается со стремлением обеспечить достойную жизнь гражданам республики, создать гуманное демократическое правовое государство, в целях обеспечения гражданского мира и национального согласия. То есть основная цель Конституции составляет создание достойных условий жизни для людей, обеспечение счастья для человека.

Вопросы равенства женщин и мужчин, расширения возможностей женщин в обществе и государстве стоят в ряду важнейших конституционных гарантий прав и свобод граждан.

Согласно статье 18 Конституции «все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия

**пола**, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения». Если обратить внимание, в данной конституционной статье предусмотрены сразу несколько принципов, имеющих отношение к равенству, а именно: «все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы» означает равенство прав, а «равны перед законом» подразумевает одинаковое действие норм законодательства в отношении каждого участника правоотношений, и в случае нарушения соответствующие последствия в виде мер ответственности. Равенство прав, как правило, обеспечивается запретом дискриминации, что тоже немаловажно в практической реализации и защите прав и свобод.

Следует отметить, что Конституции большинства стран мира закрепляют принцип равноправия независимо от пола, расы и других признаков.

Вместе с тем, Конституция наряду с принципом равенства прав допускает установление льгот на определенных условиях. Буквальное следование принципу равенства содержит в себе опасность дискриминации, когда более слабый не может конкурировать с другими именно в силу своей слабости, которая проявляется по-разному, будь это инвалидность, возраст, пол, нация либо другое. Такая неконкурентоспособность нуждается в дополнительной поддержке государства в виде льгот. Но, в соответствии с частью второй статьи 18 Конституции, льготы могут быть установлены только законом и должны соответствовать принципам социальной справедливости. В данном случае мы говорим не о равенстве прав, а о равенстве возможностей.

Принцип равенства, закрепленный в ст. 18, является основополагающим, и его выражение можем видеть и в других статьях Конституции. Например, равное гражданство (ст. 22), равенство прав женщин и мужчин (ст. 46), равенство в сфере предпринимательства и экономической деятельности (ст. 53), равные возможности для участия в общественной жизни (ст. 58), равноправие сторон в браке (ст. 63), равенство детей перед законом вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей (ст. 65). Равенство прав определено в статьях Конституции, посвященных выборам, политическим, экономическим и социальным, а также личным правам и свободам граждан. Например, ст. 36 устанавливает право каждого на собственность, ст. 37 – право каждого на труд, на свободный выбор работы, на справедливые условия труда и на защиту от безработицы в порядке, установленном законом. Несмотря на то, что в данных статьях нет прямого указания на принцип равенства, тем не менее он предполагается под термином «каждый», т.е. без каких-либо условий и ограничений.

Принцип равенства, установленный в Конституции, обеспечивается государственным механизмом регулирования, в том числе, правовым в виде законодательства.



## Изучение норм и положений, рассматриваемых НПА и их проектов на предмет соответствия Закону Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»

Требование изучить НПА на предмет соответствия Закону Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» является правильным в отношении подзаконных НПА в силу приоритета закона над другими НПА.

Что касается изучения законопроекта или действующего закона, может возникнуть дискуссия относительно приоритета норм Закона Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» над другими актами одинаковой юридической силы.

По этому вопросу в юридической литературе представлено несколько позиций, вплоть до обращений в Конституционный суд по каждому случаю возникновения такой дискуссии.

В данном случае представляется целесообразным обратить внимание на следующие моменты.

**Во-первых**, законом впервые представлены определения дискриминации по признаку пола – прямой и косвенной, помогая, таким образом, выявить правовые основания их применения в других законодательных актах гендерно нейтрального характера, в которых данные определения отсутствуют, либо выявить потенциал гендерной слепоты, определить необходимость внесения корректировок для повышения гендерной чувствительности НПА.

**Во-вторых**, само содержание Закона как специального отраслевого закона позволяет ему занять приоритетное положение по отношению к другим законам, так как направлено не на регулирование предметных отношений других законов, а на обеспечение равных возможностей пользователей (потребителей) данных законов или законопроектов в лице мужчин или женщин, девочек и мальчиков.

Признание приоритета Закона поможет устранить на практике нередко возникающие вопросы, связанные с проблемой взаимодействия отраслевых законов при регламентации так называемых зон совместного регулирования, которые возникают на стыке смежных отраслей права и выступают в качестве отражения единства правового пространства (сфера занятости, трудовых отношений, государственной гражданской службы, семейных отношений, гражданских отношений и т.д.).

**Закон Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»** является полноценным отражением положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18 декабря 1979 года). Статья 2 Конвенции обязывает государства-участники «включить принцип равноправия мужчин



и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа».



### **ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!**

Закон имеет комплексный подход к правам и прямо включает половой признак как один из возможных факторов дискриминации

Несмотря на то, что запрет дискриминации по признаку пола и иным основаниям закреплен практически во всех законах, принятых в Республике Узбекистан, а подавляющее большинство НПА носят гендерно нейтральный характер, как бы априори обеспечивающих равенство полов, основная проблема скрывается в позиции нормотворческого органа паритетного отношения к женщинам и мужчинам без признания присущих им особенностей, которые оказывают существенное негативное влияние на неравное в конечном итоге политическое, социальное, материальное и т.д. положение женщин и мужчин. Поэтому важно определить основной целью не столько формальное установление равных прав, сколько механизм достижения равноправия посредством предлагаемых возможностей.

Вообще, недопущение дискриминации по признаку пола является центральным правилом, на обеспечение данной нормы направлены практически все статьи, составляющие содержание закона.

Законом определены основные направления государственной политики, а также институциональная база реализации гендерной политики, что выражает твердую приверженность государства следовать принципу достижения истинного равенства женщин и мужчин во всех сферах деятельности, а именно: полномочия Кабинета Министров, Республиканская комиссия по вопросам повышения роли женщин в обществе, гендерного равенства и семьи, обозначены компетенция уполномоченных органов и других государственных органов, институтов гражданского общества по предотвращению и недопущению дискриминации в отношении женщин в различных сферах.

Закон определил государственные гарантии обеспечения гендерного равенства прав и равенства возможностей практически во всех сферах деятельности, которые можно классифицировать. Данная классификация может быть полезна при определении предмета регулирования изучаемого НПА для дальнейшего использования нужных индикаторов достижения

гендерного равенства в определенной сфере (политико-правовые, экономические, социальные, культурные).

**Общественно-политическая сфера.** К данной сфере относятся НПА, направленные на регулирование выборов и избирательных прав, деятельности политических партий, общественных движений, государственной службы и т.п.

**Экономическая и социальная сфера.** В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» к этой сфере относятся экономическое, финансовое и предпринимательское законодательства. К этой же сфере закон относит трудовое законодательство, законодательство в сфере социальной защиты, семейных отношений и воспитания детей, а также регулирование отношений, связанных с домашним трудом.

**В отдельную главу Закон выделил сферу образования, науки, культуры и здравоохранения.**



**Изучение норм и положений, рассматриваемых НПА, и их проектов на предмет соответствия международным договорам, признанным Республикой Узбекистан в установленном порядке**

Нормативно-правовой основой становления и развития гендерных составляющих национального законодательства являются международно-правовые документы. О приоритете общепризнанных норм международного права прямо говорится в преамбуле Конституции Республики Узбекистан.

Подробная аналитика международных правовых актов, касающихся гендерного равноправия, представлена в многочисленных публикациях, как национальных, так и зарубежных, международных, на основании которых мы можем дать следующую классификацию международных источников, полезных при проведении гендерно-правовой экспертизы НПА.

**Во-первых,** в качестве стратегических источников должны рассматриваться все международные акты о правах человека, начиная с Устава ООН (1945 год) и Всеобщей декларации прав человека (1948 год).

В Уставе ООН впервые на международном уровне была декларирована ценность прав человека и принцип равноправия, в том числе по признаку пола: «Мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости ... утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в **РАВНОПРАВИИ МУЖЧИН И ЖЕНЩИН** и в равенство прав больших и малых наций и создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам... решили объединить наши усилия для достижения этих целей».

Из Декларации следует, что мужчины и женщины имеют равные права в следующих сферах: равные права перед законом, равная защита от дискриминации, равные брачные права, равный доступ к государственной службе и право на равную оплату труда.

Узбекистан присоединился к Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. В результате чего многие нормы, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, по сути, стали иметь обязательную юридическую силу для Узбекистана. В совокупности со Всеобщей декларацией прав человека эти пакты составляют Международный билль о правах человека.



### ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЭКСПЕРТА

Узбекистан присоединился к более 70 важнейшим международным актам по правам человека.

Источниками второго типа являются конвенции и другие международно-правовые документы о правах женщин. К ним относятся Конвенция о политических правах женщин, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международная Конвенция «О ликвидации всех форм расовой дискриминации» и другие.

Узбекистан является одной из первой среди стран Центральной Азии, которая присоединилась к Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин».

Полезная информация содержится также в специализированных («отраслевых») конвенциях, напрямую и непосредственно со статусом женщин не связанных. Так, в Конвенции о правах ребенка (1989 год) предусмотрены равные права и ответственность обоих родителей (ст. 3, 18, 27 и др.), забота о матери ребенка (ст. 24), воспитание ребенка в духе равноправия мужчин и женщин (п. 1 ст. 29), в Конвенции об охране материнства предусмотрены нормы позитивной дискриминации, касающиеся гарантий беременным женщинам и женщинам, имеющим детей.

Вместе с тем, отдельно предлагается остановиться на международных актах, определяющих приоритетные направления в достижении цели обеспечения гендерного равенства и устранения половой дискриминации, а потому имеющих особое значение для установления гендерной чувствительности законодательства в целом, и НПА (его проекта), в частности.

### ***Пекинская декларация и Платформа действий 1995 года***

Наиболее прогрессивной «дорожной картой» для расширения прав и возможностей женщин во всем мире являются Пекинская декларация и Платформа действий, принятые в сентябре 1995 года в Пекине (Китай) на IV Всемирной конференции по положению женщин.

По итогам конференции представители 189 стран, в том числе Узбекистан единогласно приняли Пекинскую декларацию и Платформу действий.

В Пекинской декларации закреплены принципы свободы выбора и равенства возможностей. В частности, говорится, что все девочки и женщины имеют право на жизнь, свободную от насилия, на образование, участие в процессах принятия решений и получение равной с мужчинами оплаты труда. Платформа действий сформулировала всеобъемлющие обязательства по 12 важнейшим проблемным областям, в том числе обеспечение равенства и недискриминации в соответствии с законом и в практической деятельности. Эти вопросы считаются очень важными и требуют должного внимания для обеспечения гендерного равенства и реализации прав женщин.

### ***Цели в области устойчивого развития (ЦУР)***

Узбекистан подтвердил свою приверженность достижению глобальной Повестки дня на период до 2030 года.

В целях организации системной работы по последовательной реализации Целей устойчивого развития Глобальной повестки дня ООН до 2030 года Кабинетом Министров Республики Узбекистан принято Постановление «О дополнительных мерах по ускорению реализации национальных целей и задач в области устойчивого развития на период до 2030 года» (21.02.2022 г. №83), которым утверждены 17 национальных целей и более 125 задач в области устойчивого развития до 2030 года.

## Цель 5. «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек»



Повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек



Ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации



Ликвидировать ранние и принудительные браки



Признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принципы общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий



Обеспечить всестороннее и реальное участие женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни



Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения для всеобъемлющей медико-санитарной помощи в области репродуктивного здоровья



Расширять программы поддержки женщин в реализации их прав и интересов в социально-экономической сфере



В два раза активнее использовать высокоэффективные технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии, для содействия расширению прав и возможностей женщин



Наиболее полно интегрировать принципы гендерного равенства в процесс принятия государственных программ на разных уровнях

Разработаны 11 национальных индикаторов, используемых для информационно-статистического мониторинга достижения ЦУР в Узбекистане.



В проведении гендерно-правовой экспертизы данные индикаторы, в силу своей конкретизированности, позволяют уяснить, каких именно результатов нужно достичь решением той или иной задачи, другими словами, служат ориентиром при проведении гендерно-правовой экспертизы НПА и их проектов.



**Изучение норм и положений, рассматриваемых НПА, и их проектов на предмет соответствия другим законодательным актам, регулиующим вопросы обеспечения равных прав и возможностей для женщин и мужчин.**

При изучении НПА и его проекта в качестве целевых индикаторов на предстоящий период до 2026 года представляется целесообразным ориентироваться на **Стратегию развития нового Узбекистана на 2022–2026 годы, утвержденной Указом Президента Республики Узбекистан от 22 января 2022 года № УП-60.**

В Стратегии развития нового Узбекистана четко отражены приоритетные направления реформ, направленных на дальнейшее повышение благосостояния народа, трансформацию отраслей экономики, ускоренное развитие предпринимательства, безусловное обеспечение прав и интересов человека, формирование активного гражданского общества на основе принципа **«Во имя чести и достоинства человека».**

Задачи по дальнейшему продвижению политики обеспечения гендерного равенства определены в цели 69 – Поддержка женщин и дальнейшее повышение их активности в жизни общества.



**Создание атмосферы нетерпимости к притеснению и насилию в отношении женщин в обществе, обеспечение прав и законных интересов женщин**



**Продолжение политики обеспечения гендерного равенства, повышение социально-политической активности женщин, продолжение реализации реформ по их поддержке**



**Оказание всестороннего содействия в обучении, овладении профессиональными навыками и обеспечении женщины достойной работой, поддержка женского предпринимательства, выявление и правильная ориентация способностей одаренных девушек и женщин**



**Повышение эффективности работы по обеспечению качества медико-социальных услуг, оказываемых женщинам в регионах, особенно в сельской местности, приобщению их к здоровому образу жизни**



**Определение системных мер по обеспечению жильем женщин, нуждающихся в жилье, улучшению условий жизни и труда, увеличению их доходов**



**Оказание социально-правовой, психологической помощи женщинам, оказавшимся в тяжелом социальном положении, их адресная поддержка**



**Организация адресной работы с «женскими тетрадами», осуществление общественного контроля за своевременным решением ответственными организациями проблем женщин**

Еще одним ориентиром, предусматривающим «комплексный подход к внедрению принципа равенства между женщинами и мужчинами во всех сферах и уровнях принятия и исполнения решений» предусматривает также

## **Стратегия достижения гендерного равенства в Узбекистане до 2030 года, принятая в мае 2021 года.**

Стратегия достижения гендерного равенства реализуется в основном по ряду приоритетных направлений, исходя из целевых задач на долгосрочную перспективу. В их числе обеспечение равных прав и возможностей для женщин и мужчин на государственной службе, в сфере социально-экономических, семейных отношений и воспитания детей, реализации избирательных прав. Стратегия также предусматривает бюджетирование и финансирование государственных программ с учетом мероприятий, направленных на обеспечение гендерного равенства.

Направления Стратегии достижения гендерного равенства определены в соответствии с ЦУР на период до 2030 года.

### **Требование 2**



**Обеспечение соответствия норм и положений НПА и их проектов каждому из принципов гендерного равенства (равные права, равная ответственность, равные обязательства и равные возможности). При этом, в регулировании политических, экономических, трудовых и других общественных отношений должны быть учтены нормы и временные специальные меры, направленные на достижение равенства, но не считающиеся дискриминационными по признаку пола.**

Экспертиза основывалась на принципах равных прав и равных возможностей для двух полов. Данный принцип особенно важен для анализа, поскольку позволяет выявить негативные и позитивные положения в отраслевом законодательстве в части обеспечения равных прав женщин и мужчин.

Рассмотрим подробнее **принципы гендерного равенства.**

**Гендерное равенство** в отличие от равноправия имеет свои особенности и значительно отличается по смыслу.

Так, равноправие – это законодательное закрепление равных прав у всех граждан, независимо от национальности, пола, вероисповедания, должностного или социального положения. Такой подход прописан в международных стандартах, именно его придерживается законодатель и все, кто занимается нормотворчеством. При таком подходе игнорируется социальный характер прав человека и, применительно к женщинам, не учитывается, что подлинная свобода личности предполагает не только



равенство прав, но и равенство возможностей их осуществления, а это – факт, зависящий не только от природы и самого человека, но и от общества<sup>5</sup>.

Таким образом, гендерное равенство является многоэлементным понятием, который включает в себя помимо формального равенства еще и **РАВЕНСТВО ВОЗМОЖНОСТЕЙ**. Современное видение гендерного неравенства сводится к одинаковому подходу как к мужчинам, так и к женщинам, причем не всегда это связано с биологическими особенностям, но зачастую с социальным положением в обществе.

В этой связи оценка гендерного равенства должна осуществляться по следующим направлениям: необходимо оценивать не только формальное закрепление равноправия, но и равенства возможностей, а также **равенства результатов**. Последнее необходимо рассматривать во взаимосвязи с первыми двумя направлениями, то есть неравенство результатов определяется гендерным неравенством в области прав и гендерным неравенством в области возможностей. При этом равные возможности можно обеспечить путем включения в НПА или его проект **временных специальных мер**, предусмотренных Законом Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» как необходимых для достижения того самого равенства. В итоге, равенство результатов (карьерный рост, доходы, собственность и т.п.), полученных полами в результате полного осуществления равного правового статуса и обеспечения равных возможностей.

Конституционное понимание правового статуса личности основывается на обладании каждым лицом не только правами и свободами, но и обязанностями. **Обязанности** – это конституционно закрепленные и охраняемые правовой ответственностью требования, которые предъявляют человеку и гражданину (любым лицам, находящимся на территории государства, либо только к поведению собственных граждан, независимо от места их нахождения) и связаны с необходимостью его участия в обеспечении интересов других граждан, общества, государства.

**Единство прав и обязанностей** – универсальный принцип правового статуса личности, по-другому – «не бывает прав без обязанностей и обязанностей без прав». Принцип используется для координирования действий каждого индивида.

Изучение объема использования принципа единства прав и обязанностей в предмете исследования предусматривает выявление паритета между гендерными правами и обязанностями.

5 Гендер и право: учебное пособие / Е. Г. Абраменко [и др.]; под ред. Т. В. Телятицкой. – Минск: ЮНИПАК, 2020. – с. 117.

Гендерное равенство подразумевает обладание мужчиной и женщиной равными возможностями, наделение их равным объемом прав и обязанностей в любой сфере жизни, а также **одинаковую ответственность**<sup>6</sup> перед законом.

Другими словами, установление в НПА (проекте) обязанностей либо предписаний определенного поведения предполагает наличие конкретной ответственности за неисполнение либо неполное исполнение установленных обязанностей. Однако национальная практика нормотворчества при установлении мер ответственности ограничивается бланкетными нормами.

Учитывая, что национальное законодательство строго придерживается конституционных норм о равноправии граждан, считается, что на законодательном уровне права женщин не ущемляются и практически нет случаев прямой дискриминации по полу. Объясняется это практикой использования гендерно нейтральных терминов при обозначении субъекта в регулируемых общественных отношениях. Например, «работник», «лицо», «предприниматель», «заявитель», «сторона» и т.д., т.е. подразумевается, что речь идет о любом субъекте правовых отношений вне зависимости от пола.

Вместе с тем, необходимо признать, что буквальное следование принципу равенства перед законом в правоприменительной практике оборачивается непроходимым барьером для тех лиц, которые не могут конкурировать наравне с другими. Речь идет о косвенной дискриминации.

Следует обратить внимание, что выявление элементов косвенной дискриминации требует от эксперта определенного опыта работы в исследуемой сфере и, соответственно, необходимых навыков.

**Прежде всего, необходимо обратить внимание на механизмы их реализации** (например, отсутствие законодательного обеспечения гендерного равноправия при карьерном росте, утверждения (избрания) на должность руководителя), отсутствие дифференцированного подхода с учетом особенностей различных целевых групп женщин (например, в зависимости от возраста, уровня образования, состояния здоровья, региона проживания). Гендерная экспертиза позволяет выявить такие проблемные места. Для выработки соответствующих эффективных мер устранения пробелов, рекомендуется ориентироваться по индикаторам Глобальной повестки дня до 2030 года и Целей устойчивого развития, Стратегией достижения гендерного равенства в Узбекистане до 2030 года, направленная на обеспечение равных прав и возможностей для женщин и мужчин.

На данном этапе целесообразно использовать набор инструментов, предлагаемый в разделе **«Этапы проведения гендерно-правовой экспертизы»**.

6 О равенстве ответственности перед законом см. выше в разделе, посвященном соответствию норм Конституции (прим. автора)

Например, выявление проблемы при помощи наводящих ключевых вопросов, исследование имеющейся статистики, дезаггированной по половым признакам, правоприменительной практики и т.д.

**Рассмотрим на примере Трудового кодекса случаи косвенной дискриминации женщин.**

Вопросы, которые помогают выявить нормы косвенной дискриминации:

**В КАКОМ ПОЛОЖЕНИИ В НАСТОЯЩИЙ МОМЕНТ НАХОДЯТСЯ МУЖЧИНЫ И ЖЕНЩИНЫ В СФЕРЕ ТРУДА, В КОТОРОЙ ДЕЙСТВУЕТ ТРУДОВОЙ КОДЕКС?**

В целом, гендерно-обеспечительные нормы Трудового кодекса направлены на достижение стабильной трудовой занятости женщин. Это нормы, гарантирующие дополнительные права и льготы, предоставляемые женщинам, совмещающим трудовые обязанности с семейными.

Вместе с тем, согласно трудовому законодательству, возможности карьерного роста женщины-работника напрямую связаны с желанием работодателя, что фактически означает дискриминацию. Так, нормы Трудового кодекса о переводе на другую должность предоставляют право работника выступить с инициативой, но процедура рассмотрения и принятие объективного решения остались за рамками правового регулирования. Поэтому на практике, в случае повышения в должности, заявление о переводе на другую должность подается только после устного распоряжения работодателя. Необходимо признать, что нормы о гендерной охране труда женщин, имеющих детей (гарантии запрета отказа при приеме на работу, запрета изменения трудового договора и его расторжения без согласия и дальнейшего трудоустройства женщины, ограничение командировок, право на неполное рабочее время, на отпуск по беременности и родам, многочисленные перерывы и отпуска по уходу за детьми с сохранением оплаты труда и др.) резко снижают реальные возможности карьерного роста.

По истечении времени оказалось, что большинство трудовых отношений, где работником выступает женщина, находится в нише неформальной.

**КАКОВЫ ПРИЧИНЫ УКЛОНЕНИЯ И РАБОДАТЕЛЕЙ И РАБОТНИКОВ ВСТУПАТЬ В ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СООТВЕТСТВИИ С ТРУДОВЫМ КОДЕКСОМ?**

Оказалось, у молодых женщин низкая возможность официально трудоустроиться в связи с наличием большого количества льгот в трудовом законодательстве, предоставлять которые современный работодатель не заинтересован. Имеющиеся нормы трудового законодательства остаются по большей части невостребованными.

Требование обеспечения соответствия норм принципам гендерного равенства предусматривает тщательное изучение норм на наличие **косвенной**

**дискриминации**, что является очень сложным и нуждается в глубоком знании не только существующих законодательных основ по данному вопросу, но и правоприменительной практики. Многочисленные международные директивы дают определение косвенной дискриминации, приводят конкретные примеры, но при этом признают, что установленные различия либо гендерно нейтральные нормы могут и не быть дискриминацией, если обусловлены объективными факторами, не связанными с полом. Задача значительно облегчается при использовании процедуры прогнозирования ситуаций в регулируемой сфере, когда есть возможность прогнозирования последствий применения установленных норм через призму гендерного равенства<sup>7</sup>.

Так, **Законом Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»** предусмотрены временные специальные меры по обеспечению реализации гендерной политики, так называемые меры позитивной дискриминации. В соответствии со статьей 5 вышеуказанного Закона, такие меры не являются дискриминацией по признаку пола.

В данном случае речь идет о проблеме достижения паритетного положения женщин и мужчин. При экспертизе подобных актов должно проверяться наличие специальных мер по обеспечению гендерного равенства.

**В качестве примера**, когда включение льготных норм для женщин фактически обеспечит равенство сторон можно привести правовое регулирование развода в Семейном кодексе Республики Узбекистан. Несмотря на то, что нормы, касающиеся развода, в основном гендерно симметричны, имеются некоторые отступления, например, касающиеся ограничения права мужа на расторжение брака без согласия жены во время ее беременности и в течение одного года после рождения ребенка. С одной стороны, это, на наш взгляд, один из случаев, когда неравенство обеспечивает равенство: женщина в это время испытывает физические и психологические трудности, нуждается в заботе и т.д. Наконец, она выполняет важнейшую социальную функцию материнства. Даже если невозможность развода в одностороннем порядке, в отдельных случаях является лишь формальным препятствием к расторжению брака, тем не менее, отсрочка, установленная Семейным кодексом, признана необходимой, что подтверждается правоприменительной практикой.

**Кроме прочих причин, необходимо отметить укоренившиеся в нашем обществе стереотипы.**

Укоренившиеся стереотипы определили неверный подход к вопросам разделения труда, ролей и обязанностей в семье (как например, выполнение

---

<sup>7</sup> О методике прогнозирования далее в разделе IV.

домашних обязанностей и уход за детьми и другими иждивенцами (пожилыми родственниками или родственниками-инвалидами)), доступа к финансовым ресурсам, чтобы осуществлять предпринимательскую деятельность, а также относительного состояния и положения женщин и мужчин в обществе.

Вместе с тем, **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**, в статье 5 призывает государства-участники принимать все необходимые меры: «изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин».

Например, при оценке законодательства о средствах массовой информации, рекламе может проверяться наличие в тексте НПА механизма по недопущению использования в СМИ и рекламе материалов, которые воспроизводят или укрепляют стереотипные представления о социальных ролях и обязанностях женщин и мужчин, одобряют или провоцируют дискриминацию по признаку пола или насилие по признаку пола.

Чтобы выявить такие нормы, важно ответить на вопрос о влиянии рассматриваемого НПА на существующее положение в сфере равенства прав и возможностей мужчин и женщин<sup>8</sup>.

Именно в реализации второго требования проявляется польза обязательного проведения гендерно-правовой экспертизы, которая позволит выявить и устранить имеющиеся возможные барьеры на пути преодоления гендерного неравенства.



### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!

При проведении гендерно-правовой экспертизы НПА и их проектов рассматриваемые нормы как бы оцениваются с точки зрения возможных последствий для мужчин и женщин, которые можно охарактеризовать как гендерное неравенство или дискриминация.

8 Подробнее в разделе «Этапы проведения гендерно-правовой экспертизы» (прим. авт.).

## Требование 3



**Проверка в тексте НПА либо его проекта единообразного применения терминов, исключающего различное толкование.**

Данное требование предусмотрено также в **Законе Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах»**, принятом в 2021 году, а именно в прилагаемой к нему Единой методике юридико-технического оформления проектов НПА, а также информационно-аналитических материалов, прилагаемых к ним.

Так, в главе 2 «Требования к тексту и структуре проекта» установлено, что текст проекта должен быть изложен лаконично, простым и ясным языком, он не должен приводить к различным толкованиям и разночтениям (п. 3). Текст проекта должен соответствовать таким требованиям, как простота и краткость предложений, точность формулировки и последовательность изложения. (п. 4). Определение понятия или термина должно полностью раскрывать его содержание. Не допускается определение понятия или термина через это же понятие и термин, а также другие понятия и термины, которые сами нуждаются в определении. (п. 7)

Кроме того, такое требование является лингвистической составляющей гендерно-правовой экспертизы.

Учитывая, что законодательство Республики Узбекистан в целом гендерно нейтрально, оно достигается использованием в тексте НПА соответствующих гендерно нейтральных категорий (работник, сторона, заявитель, страхователь и т.п.).

Категории «женщина», «мужчина», «мать», «отец» и другие должны использоваться только для учета в правовом регулировании биологических особенностей полов, но не социальных ролей.

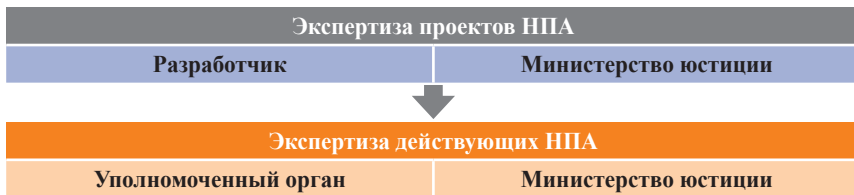


### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!

Таким образом, несоблюдение данного требования разработчиками проекта НПА является нарушением правил юридико-технического оформления проектов НПА, вследствие чего юридическая служба возвращает проект на доработку с соответствующими замечаниями.

## ГЛАВА IV. ПОРЯДОК И ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Гендерно-правовая экспертиза проводится в двух не зависящих друг от друга обстоятельствах:



**Гендерно-правовая экспертиза НПА** проводится на основании плана, разрабатываемого Министерством юстиции по предложениям организаций и утверждаемого раз в три года по схеме, утвержденной Положением (*Приложение №5*).

В утвержденном плане отражаются:

- наименование НПА, подлежащего гендерно-правовой экспертизе;
- государственный орган, ответственный за проведение гендерно-правовой экспертизы;
- сроки проведения гендерно-правовой экспертизы.

В сроки, установленные в плане, ответственным государственным органом в Министерство юстиции представляется заключение о соответствии НПА принципам гендерного равенства с аналитической справкой и соответствующими предложениями.

**Отдельная глава в Положении посвящена порядку проведения гендерно-правовой экспертизы проектов НПА.** В главе подробно описывается организационная последовательность подготовки заключения по гендерно-правовой экспертизе, подготовленной разработчиком проекта НПА и дальнейшего его движения до Министерства юстиции, где и проводится, собственно, эта экспертиза наряду с правовой, антикоррупционной и т.д. (*Приложение №6*).

Подчеркнуто, что отрицательное заключение по итогам гендерно-правовой экспертизы является основанием для отказа НПА в государственной регистрации.

Но в данном Руководстве мы рассмотрим последовательность и поэтапность проведения, собственно, самой гендерно-правовой экспертизы, ее содержательную сторону для подготовки заключения и предложений по совершенствованию НПА.

## Гендерно-правовая экспертиза НПА включает в себя:



прогнозирование ситуаций в регулируемой сфере и выявление норм и положений, которые в случае принятия проекта НПА, приведут к различным последствиям для представителей различного пола



долгосрочная оценка последствий, возможных в результате принятия проекта НПА



разработка соответствующих рекомендаций



### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!

В идеале, гендерные вопросы должны приниматься во внимание в течение всего нормотворческого процесса, как и мониторинг действующего закона, и должен оцениваться с позиций гендерного равенства.

## 1 этап

**Прогнозирование ситуаций в регулируемой сфере и выявление норм и положений, которые в случае принятия проекта НПА, приведут к различным последствиям для представителей различного пола**

Последовательность обязательных действий специалистов, проводящих экспертизу, можно разделить на несколько шагов.

### Шаг 1. Постановка проблемы.

На данном этапе изучается соотношение норм рассматриваемого НПА с Конституцией и международно-правовыми актами.

Изучение НПА на предмет соотношения с Законом Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» потребует определенных действий, направленных на выявление:

- взаимосвязи нормативно-правового акта либо его проекта с положением в правоприменительной практике, для чего используются статистические данные или проводятся специальные опросы в рамках данной экспертизы;
- выявление проблемы обеспечения гендерного равенства, причин и факторов, способствовавших ее появлению,
- преодоление возможной предвзятости экспертов и т.д.



Гендерно-правовая экспертиза основывается прежде всего на тщательном сборе дезагрегированных данных, которые необходимы для определения правоприменительной практики (для действующих НПА), реальной ситуации (для проектов НПА), привлечении соответствующих заинтересованных сторон, имеющих опыт и знания в определении практических и стратегических потребностей и приоритетов мужчин и женщин в данном секторе.

Для этого разрабатываются наводящие вопросы, позволяющие получить наиболее достоверные данные.

Для определения реального положения в правоприменительной практике большое значение имеет выявление статуса и роли мужчин и женщин в решении определенных вопросов. В основном это связано с доступом к ресурсам и контролю над ними. Доступ определяется как возможность использовать ресурс. Контроль – это право решать, как использовать ресурс и кто имеет доступ к нему. Женщины часто имеют доступ, но не имеют контроля.

Существует множество инструментов, которые были разработаны, чтобы сформулировать вопросы, наиболее полно отражающие пути достижения главной цели – выявление и решение проблемы. Поэтому, независимо от используемого инструмента или метода, информация ни в коем случае не должна быть гендерно нейтральной, должна учитывать различия между мужчинами и женщинами, мальчиками и девочками, а также должна задавать вопросы о причинах этих различий.

#### **Ключевые вопросы:**

*В каком положении в настоящий момент находятся мужчины и женщины в той сфере, в которой действует или предусмотрено принятие НПА? Каковы причины в случае выявления негативных ситуаций?*

Учитывая, что ведение гендерной статистики мониторинга правоприменительной практики с учетом гендерного подхода для Узбекистана является нововведением, в некоторых случаях достаточных данных может и не быть по причине того, что они не собирались, либо их сложно измерить. Отсутствие данных может повлиять на оценку эффективности воздействия НПА (или его проекта). Если исследование было недостаточным из-за отсутствия данных, предлагается разработать предложения по мониторингу НПА в будущем, чтобы обеспечить возможность проведения эффективного гендерного анализа.

В анализируемом НПА или его проекте предлагается сначала выделить нормы, где упоминаются термины с гендерной нагрузкой (например,

«женщина», «мужчина», «пол», «материнство», «отцовство» и т. д.). Следует отметить, что в большинстве нормативно-правовых актов они отсутствуют.

Затем выделяются те гендерно нейтральные нормы, которые не содержат непосредственно гендерно выраженных терминов, но при этом прямо или косвенно могут по-разному повлиять на правовое положение мужчины или женщины.

На данной стадии анализа целесообразно решить вопрос о привлечении специалистов-консультантов.



### **ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!**

Учитывая, что гендерный анализ, прежде всего, связан с навыками выявления гендерных проблем, сбора достоверной и необходимой информации, пониманием гендерных тенденций в обществе, использованием этих знаний для поиска решений, целесообразным будет привлечение к данной работе ученых, специализирующихся в вопросах гендерного равенства, ННО, осуществляющих деятельность, направленную на защиту прав женщин, других правозащитных организаций, которые смогут указать на сохраняющиеся гендерные проблемы в рассматриваемой сфере. При этом отмечено, что данные меры финансируются за счет средств внебюджетных фондов, утверждаемых в порядке, установленном законодательными актами.

## **Шаг 2. Анализ норм НПА или его проекта**

### **Правовой**

Необходимо проанализировать все нормы НПА, которые в той или иной степени затрагивают права лиц того или иного пола. Если нет прямого упоминания гендерных терминов, выявить косвенные факторы дискриминации.

#### **Ключевые вопросы:**

*Каково значение гендерно выраженных норм данного правового акта?*

*Могут ли нормы, не имеющие непосредственного гендерного содержания, влиять определенным образом на положение различных гендерных групп?*

### **Институциональный**

Считается, что каждое право должно рассматриваться сквозь призму действий уполномоченных должностных лиц, обеспечивающих его реализацию. Поэтому предлагается определить государственные органы,

которые в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», ведают вопросами продвижения гендерного равенства в изучаемой сфере регулирования.

Таким образом, определяется механизм действия рассматриваемого нормативного акта, результатом которого является соблюдение принципов гендерного равенства.

### **Социальный**

Собранные данные помогут при анализе для выявления практических и стратегических потребностей мужчин и женщин.

#### **Анализ потребностей обычно фокусируется на двух факторах:**

**Практические потребности** – это потребности, возникающие из повседневных жизненных обстоятельств женщин и мужчин на основе гендерных ролей, отведенных им обществом. Они часто связаны с родительскими обязанностями и домашними делами, чаще возлагаемыми на женщин, чем на мужчин.

**Стратегические потребности.** Эти потребности включают расширение возможностей для женщин и зависят от конкретных социальных, экономических и политических условий. Обычно эти потребности связаны с вопросами равенства, такими как равный доступ для женщин к возможностям участия в принятии управленческих решений, трудоустройства и профессиональной подготовки, равной оплате труда, равного доступа и контроля к материальным и финансовым ресурсам.

**Особые потребности.** Такие потребности могут быть связаны с вероисповеданием, этнической принадлежностью, возрастом, инвалидностью и другими факторами.

В рамках проводимых действий, как правило, используют следующие ресурсы:

- судебная статистика;
- результаты по обращениям граждан;
- опрос общественного мнения, пилотное исследование;
- иная информация по теме исследования (в СМИ, научные работы), где упоминается о фактах дискриминации в отношениях, регулируемых анализируемым НПА.

#### **Ключевые вопросы:**

*Каково влияние рассматриваемого НПА на существующее положение в сфере равенства прав и возможностей мужчин и женщин?*

## Изучение международного и зарубежного опыта

На данном этапе изучается передовой опыт на предмет выявления текущих лучших практик зарубежного законодательства с целью аналогичного применения в национальном нормотворчестве.

При изучении НПА или его проекта эксперту следует обратить внимание на нормы, которые как бы, на первый взгляд, соответствуют принципам гендерного равенства, однако в правоприменительной практике, вследствие их применения могут оказать негативное влияние на реальные возможности достижения гендерного равенства. На данном этапе очень помогут научные исследования по рассматриваемой проблематике.

### КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

*Какие подходы или тактики мы можем использовать?*

*Какие лучшие практики используются в других странах, регионах? Можем ли мы принять их здесь?*

Таким образом, вырабатывается предварительная оценка НПА или его проекта, которые позволяют оценить вероятность того, что данный НПА или принятие проекта НПА будет иметь **положительные, отрицательные или нейтральные последствия** для состояния равенства между мужчинами и женщинами. Центральный вопрос заключается в том, уменьшает ли НПА или его проект, поддерживает или увеличивает гендерное неравенство между женщинами и мужчинами.

**2**  
этап

**Долгосрочная оценка последствий, возможных вследствие принятия проекта НПА**

Представляется, что на данном этапе проведения экспертизы большую пользу в качестве ориентиров достижений окажет Стратегия достижения гендерного равенства в Республике Узбекистан до 2030 года. В частности, долгосрочная оценка последствий, возможных вследствие принятия проекта НПА может быть разработана при сопоставлении норм рассматриваемого НПА или его проекта с приоритетными направлениями осуществления Гендерной стратегии, изложенными в главе 4 Стратегии, а также индикаторами, разработанными для достижения пятой цели «Достижение гендерного равенства» национальных целей и задач в соответствии Целями устойчивого развития ООН на период до 2030 года.

При определении долгосрочной оценки действующего НПА целесообразно использовать статистические данные и динамику их изменения по годам за определенный период. Таким образом можно определить, какое

влияние в перспективе может оказать принятие рассматриваемого проекта НПА на состояние мужчин и женщин в обществе.

Международные рекомендации по проведению гендерного анализа отмечают ключевой компонент измерения воздействия, каковым является анализ с точки зрения представительства, доступа и контроля ресурсов, использования права. Думается, такой подход будет полезным и при разработке заключения о долгосрочной оценке последствий, возможных вследствие принятия проекта НПА.

- **Представительство** – влияние закона на гендерный состав целевого населения и представленность женщин и мужчин на руководящих должностях.
- **Ресурсы** – влияние закона на распределение важнейших ресурсов, таких как время, пространство, информация и деньги, политическая и экономическая власть, образование и обучение, рабочие места и профессиональная карьера, новые технологии, медицинские услуги, жилье, транспортные средства и досуг.
- **Права** – влияние закона на скрытую или явную дискриминацию по признаку пола, права человека и доступ к правосудию в правовой, политической или социально-экономической среде.
- **Реальность** – влияние закона на фактические и предполагаемые гендерные роли, разделение труда по признаку пола, отношение и поведение женщин и мужчин.

#### **КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:**

*Какие меры (в том числе временного характера) предусмотрены в НПА (проекте), направленные на устранение существующего неравенства в положении мужчин и женщин в правоприменительной практике?*

*Выявлены ли какие-либо новые вопросы, связанные с равенством мужчин и женщин, которые не были замечены на стадии разработки НПА? Как можно их решить?*

*При изучении действующего НПА предлагается рассмотреть вопрос о проведении мониторинга достижения конкретных целей, связанных с улучшением равноправия в положении мужчин и женщин.*

Если в результате проведенной гендерной экспертизы будет выявлена возможность наступления разных последствий для граждан в зависимости от пола, необходимо разработать варианты решения данной проблемы.

При этом целесообразно обратить внимание на некоторые элементы.

Разработанные предложения и рекомендации должны иметь прагматичный характер, следует избегать декларирования и пафоса.

Прагматичность заключается в том, чтобы выбрать реалистичность в отношении того, что выполнимо. Здесь может быть полезен SWOT-анализ.

(S) Сильные стороны

(W) Слабые стороны(О) Возможности

(Т) Угрозы

#### **КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:**

*Какова прагматичность предложений и рекомендаций?*

*Какие варианты будут наиболее эффективными и действенными для достижения поставленных целей?*

*Какие финансовые затраты связаны с внедрением предложений и рекомендаций?*

*Перевесят ли социальные и экономические выгоды для женщин от реализации этого предложения затраты для правительства?*

В рамках данного этапа также могут быть предложены меры по дальнейшему наблюдению за процессом реализации нормативно-правового акта (управленческого решения) в том случае, если в ходе производства гендерной экспертизы не представляется возможным установить результаты его воздействия на положение граждан по признаку пола. Все специалисты по методологии гендерного анализа единогласны во мнении о крайней важности дальнейшего мониторинга (неважно, НПА, плана, программы и т.д.), чтобы определить их эффективность и действенность в содействии достижению равенства для женщин.

Положение о порядке проведения гендерно-правовой экспертизы НПА и их проектов также обращает внимание на:

*Соответствие НПА либо его проекта государственной политике достижения гендерного равенства.*

Здесь необходимо обратить внимание на колоссальную работу, проделанную за последние годы в Узбекистане по обеспечению гендерного равенства, участия женщин в общественной, политической и деловой жизни страны.

Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев 22 февраля 2021 года, затрагивая гендерный вопрос, на главном ежегодном политическом событии – 46-й сессии Совета по правам человека ООН – среди обозначенных приоритетов демократических преобразований в Узбекистане и работы страны в рамках Совета по правам человека ООН отметил: **«В ВОПРОСАХ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ МЫ НАМЕРЕНЫ КАРДИНАЛЬНО ПОВЫСИТЬ РОЛЬ ЖЕНЩИН В ОБЩЕСТВЕННОЙ, ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ДЕЛОВОЙ ЖИЗНИ СТРАНЫ».**

***Текущее гендерное положение в стране, влияние НПА или его проекта на дальнейшее социально-экономическое положение и роль мужчин и женщин.***

В обществе возрастает понимание того, что продвижение принципа равенства женщин и мужчин является основополагающей и неотъемлемой частью демократического управления. Учитывая роль нормативного регулятора в продвижении данного принципа, представляется необходимым сформулировать общее видение позитивных или, наоборот, негативных изменений в положении женщин и мужчин. О формировании долгосрочной оценки воздействия НПА на продвижение гендерного равенства в обществе уже подробно сказано выше в разделе, посвященном гендерному анализу.

***Информация, используемая при проведении гендерно-правовой экспертизы, может быть как официальной, так и неофициальной.***

**К официальной информации относятся:**

#### **Нормативно-правовые акты**

Законом Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» установлено понятие и виды НПА, в соответствии с которым, видами НПА являются:

- Конституция Республики Узбекистан;
- законы Республики Узбекистан;
- постановления палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан;
- указы и постановления Президента Республики Узбекистан;
- постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан;
- приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств;
- решения органов государственной власти на местах.

#### **Международные договора**

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан» международный договор Республики Узбекистан – международное соглашение, заключенное в письменной форме Республикой Узбекистан с иностранным государством, международной организацией либо иным субъектом, обладающим правом заключать международные договоры, которое регулируется международным правом, независимо от того, содержится ли в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования и способа заключения (*договор, соглашение, конвенция,*

*акт, пакт, протокол, обмен письмами или нотами и другие наименования и способы заключения международного договора).*

**Официальные издания, в том числе, официальные веб-ресурсы мировой информационной сети Интернет.**

С их помощью государственные органы, другие организации (общественные ли частные) представляет себя, свои интересы и/или собственность в сети Интернет.



### ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЭКСПЕРТА

#### **Официальные сайты государственных органов:**

- <https://lex.uz> – Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан
- [https://unece.org/fileadmin/DAM/RCM\\_Website/Uzbekistan.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/RCM_Website/Uzbekistan.pdf), где представлен Отчет Узбекистана о выполнении положений Пекинской декларации и платформы действий

#### **Статистические данные и отчеты:**

- <https://stat.uz> – сайт Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике

#### **Судебная практика:**

- <https://sud.uz> – сайт Верховного суда Республики Узбекистан, где можно ознакомиться с обобщениями и обзором судебной практики

### **К НЕОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОТНОСИТСЯ:**

- сообщения средств массовой информации;
- научные публикации;
- неофициальные веб-ресурсы Интернет.



### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ!

В настоящее время эффективность работы, направленной на кардинальное улучшение деятельности государственных органов в области нормотворчества, а также усиление влияния законов на углубление общественно-политических, социально-экономических, судебно-правовых реформ, в обеспечении высокого качества законов, включающих в себя конкретные механизмы их реализации, а также непротиворечивости, системности законодательства и полноты правового регулирования во многом зависит от умения навыков и компетенций лиц, проводящих экспертизу нормативно-правовых актов, в том числе, гендерно-правовую.



## ГЛАВА V. СОДЕРЖАНИЕ И ОФОРМЛЕНИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ

По результатам правовой экспертизы проекта НПА подготавливается заключение, которое должно содержать выводы на основании критериев оценки проекта НПА (*Приложение №7*).

Содержание и оформление заключения должны быть в соответствии с утвержденным Положением и представлены в Министерство юстиции в сроки, установленные планом проведения гендерно-правовой экспертизы НПА, утвержденным Министерством юстиции каждые три года.

### **Заключение, включает в себя:**

- аналитическую информацию о соответствии либо несоответствии рассмотренных НПА либо их проектов;
- предложения по устранению выявленных проблем.

В заключении гендерно-правовой экспертизы должна быть представлена конкретная информация о несоответствии НПА или его проекта определенному законодательному акту или гендерному принципу, обоснованная, в случае необходимости, приведенными примерами и результатами анализа правоприменительной практики в соответствующей сфере<sup>9</sup>.

Предложения и рекомендации, приведенные в заключении по итогам гендерно-правовой экспертизы, проведенной государственным органом, носят рекомендательный характер.

Министерство юстиции в срок, не превышающий одного месяца, выносит решение о признании заключения гендерно-правовой экспертизы целесообразным либо нецелесообразным.

Обобщение заключений с выводами о несоответствии норм и положений НПА либо его проекта гендерным принципам передаются Министерством юстиции в установленные планом сроки в Комиссию для рассмотрения и принятия соответствующего решения.

Комиссия, на основании анализа обобщенных данных, в случае признания наличия в НПА норм, не соответствующих принципам гендерного равенства, в целях устранения выявленных несоответствий, имеет право направить НПА либо его проект в государственный орган, ответственный за подготовку и исполнение данного НПА, с поручением и указанием сроков для его пересмотра и подготовки предложений по внесению необходимых изменений и дополнений.

9 Форма заключения прилагается к Положению о порядке проведения гендерно-правовой экспертизы, утвержденному Постановлением Кабинета Министров от 30 марта 2020 года за №192 и визируется первым руководителем (в исключительных случаях – первым заместителем).

## Приложение №1

**Терминология гендерно-правовой экспертизы,  
используемая в зарубежных странах**

Страны	Гендерно-правовой анализ/ Гендерная экспертиза законодательства и их проектов	Гендерный анализ зако- нодательства	Гендерная оценка/ Оценка воздействия
Австралия			+
Австрия			+
Беларусь		+	
Вьетнам		+	+
Гонг-Конг	+		
Грузия			+
Дания			+
Испания		+	+
Казахстан			+
Канада		+	+
Кыргызстан	+		
Македония			+
Новая Зеландия			+
Перу			+
Северная Ирландия			+
Фиджи		+	+
Франция		+	+
Швеция		+	+

**Чеклист по выявлению прямой гендерной дискриминации**

№	Вопросы	Да	Нет	Нет от-вета	Норма, имеющая фактор нарушения гендерного равенства и его обоснование
<b>Национальное законодательство</b>					
1.	Соответствует ли проект положениям Конституции?				
2.	Соответствует ли проект положениям Закона Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»?				
3.	Соответствует ли проект положениям Закона Республики Узбекистан «О защите женщин от притеснения и насилия»?				
4.	Правильно ли использованы слова (термины) в проекте?				
5.	Написан ли проект ясным и понятным языком для восприятия максимального числа людей?				
6.	Имеются ли противоречия в проекте?				
7.	Имеется ли в проекте несоразмерность прав и обязанностей между женщинами и мужчинами?				
8.	Имеется ли в проекте необоснованное установление преимуществ в пользу одного из полов?				
<b>Международные акты</b>					
9.	Соответствует ли проект НПА положениям Всеобщей декларации прав человека?				

№	Вопросы	Да	Нет	Нет от-вета	Норма, имеющая фактор нарушения гендерного равенства и его обоснование
10.	Соответствует ли проект НПА положениям Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин?				
11.	Соответствует ли проект НПА положениям Конвенции МОТ о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (№100 от 06.06.1951)?				
12.	Соответствует ли проект НПА положениям Конвенции МОТ о дискриминации в области труда и занятий (№111 от 04.06.1958)?				
13.	Соответствует ли проект НПА положениям Международного пакта о гражданских и политических правах ООН?				
14.	Соответствует ли проект НПА положениям Конвенции ООН о политических правах женщин?				
15.	Соответствует ли проект НПА положениям резолюции ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»?				

**Чеклист по выявлению косвенной гендерной дискриминации**

№	Вопросы	Ответы и обоснования
1.	Повлияет ли проект положительно/отрицательно на повседневную жизнь определенных групп населения (женщины/девочки, мужчины/мальчики, уязвимые группы населения)? Как именно?	
2.	Затрагивают ли вопросы, на которые направлен проект, непосредственно женщин? Мужчин?	
3.	Указаны ли гендерные различия в проекте прямо или косвенно?	
4.	Влияют ли нормы проекта на гендерный баланс? Каким образом?	
5.	Как планируется реализовать инновации и изменения для целевых групп?	
6.	Как будут контролироваться гендерные вопросы после реализации проекта?	
7.	Были ли собраны статистические данные или показатели (качественные или количественные) для мониторинга реализации проекта?	
8.	Есть ли гендерные вопросы, которые не отражены в проекте?	
9.	Нужно ли внести изменения или дополнения в проект?	

## Приложение №4

**КОНТРОЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ**

для определения степени изученности гендерного вопроса в проекте  
нормативно-правового акта

№	Вопросы	Име- ется	Не име- ется	Примечание эксперта
<b>1. Общие правила</b>				
1.1.	Наличие оснований для разработки проекта			
1.2.	Наличие полного наименования разработчика проекта			
1.3.	Наличие цели для разработки проекта			
1.4.	Наличие задач для разработки проекта			
1.5.	Наличие предмета проекта			
<b>2. Обоснование необходимости принятия проекта</b>				
2.1.	Наличие статистических (количественных), аналитических и иных информационных данных (показателей), подтверждающих необходимость принятия проекта			
2.2.	Наличие результатов исследований (целевые изучения, опросы, общественные мнения, интервьюирование и др.)			
2.3.	Наличие положительного зарубежного опыта: - государство; - вид акта; - наименование акта; - краткое содержание акта.			
2.4.	Финансово-экономическое обоснование: - реализация положений проекта требует дополнительных финансовых затрат или влечет потери Государственного бюджета; - реализация положений проекта не требует дополнительных финансовых затрат или не влечет потери Государственного бюджета.			
<b>3. Соответствие положений проекта другим законодательным актам</b>				
3.1.	Соответствие положений проекта Конституции			

№	Вопросы	Име- ется	Не име- ется	Примечание эксперта
3.2.	Соответствие положений проекта Закону Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»			
3.3.	Соответствие положений проекта другим законодательным актам			
3.4.	Наличие или отсутствие необходимости внесения изменений и дополнений в другие НПА либо признания их утратившими силу в связи с принятием проекта			
3.5.	Обоснование каждой ссылки на другие НПА, используемые в проекте			
3.6.	Соответствие положений проекта международным документам: - декларациям; - конвенциям; - пактам; - протоколам			
<b>4. Основные положения проекта</b>				
4.1.	Информация о принципах регулируемого вопроса			
4.2.	Изложение структуры проекта с содержанием разделов, подразделов, глав, параграфов и статей			
4.3.	Раскрытие основной сути положений, составляющих наиболее важную часть проекта			
4.4.	Ожидаемые результаты от принятия проекта			
<b>5. Обсуждение проекта</b>				
5.1.	Проведение общественного обсуждения проекта и его результат			
5.2.	Проведение профессионального обсуждения проекта и его результат			
5.3.	Проведение обсуждения проекта на Портале обсуждения проектов нормативно-правовых актов и его результат			
<b>6. Согласование проекта</b>				
6.1.	Информация о согласовании проекта с заинтересованными министерствами и ведомствами			
6.2.	Краткое изложение содержания разногласий по проекту и мотивированное мнение о них (в случае наличия разногласий)			

**СХЕМА**  
**порядка проведения гендерно-правовой экспертизы**  
**нормативно-правового акта**

Этапы	Субъекты	Принимаемые меры	Срок исполнения
1-й этап	Министерство юстиции	Обращение в государственные органы с запросом о направлении своих предложений для формирования плана проведения гендерной экспертизы НПА	До формирования проекта плана
2-й этап	Государственные органы и другие организации	Государственные органы представляют в Министерство юстиции список НПА, принятых по соответствующим направлениям своей деятельности для проведения гендерно-правовой экспертизы, завизированный первым руководителем (в исключительных случаях – первым заместителем)	В сроки, указанные в запросе Министерства юстиции
3-этап	Министерство юстиции	1. Обобщение предложений, представленных государственными органами 2. В проект плана могут быть включены предложения, разработанные на основе анализа право-применительной практики 3. Направление проекта плана до утверждения в Республиканскую комиссию по вопросам повышения роли женщин в обществе, гендерного равенства и семьи (далее – Комиссия) для согласования 4. Утверждение плана	Один раз в три года в первом квартале



<p><b>4-й этап</b></p>	<p>Государственные органы и другие организации</p>	<p>1. Проводят гендерно-правовую экспертизу НПА, указанных в плане 2. Представление в Министерство юстиции заключения, включающего в себя аналитическую информацию о соответствии либо несоответствии НПА принципам ген-дерного равенства и соответствующие предложения</p>	<p>Сроки, указанные в плане</p>
<p><b>5-й этап</b></p>	<p>Министерство юстиции</p>	<p>1. Изучение представленного государственными органами заключения по гендерно-правовой экспертизе на соответствие НПА принципам гендерного равенства 2. По итогам изучения определение представленного заключения целесообразным либо нецелесообразным</p>	<p>1 месяц</p>
<p><b>6-й этап</b></p>	<p>Министерство юстиции</p>	<p>Представление в Комиссию для рассмотрения заключений, подготовленных по НПА, не соответствующим принципам гендерного равенства, и принятия соответствующего решения</p>	<p>В срок, установленный планом</p>
<p><b>7-й этап</b></p>	<p>Комиссия</p>	<p>На основании анализа обобщенного заключения, в случае признания наличия в НПА норм, не соответствующих принципам гендерного равенства, направление в государственный орган, ответственный за подготовку и исполнение данного НПА, поручения с указанием сроков для его пересмотра и подготовки предложений по внесению необходимых изменений и дополнений</p>	<p>По мере необходимости</p>

Приложение №6

**СХЕМА  
проведения гендерно-правовой экспертизы**

Этапы	Субъекты	Действия	Срок исполнения
1-й этап	Государственные органы и другие организации (разработчики НПА)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Результаты гендерно-правовой экспертизы проекта НПА (далее — проект) отражаются в правовом заключении юридической службы по соответствующему проекту</li> <li>2. В случае выявления несоответствия проекта принципам гендерного равенства, он возвращается юридической службой с соответствующими замечаниями в ответственное структурное подразделение для переработки</li> </ol>	В случае необходимости
2-й этап	Разработчик	Проект, завизированный первым руководителем (в исключительных случаях – первым заместителем), после проведения гендерно-правовой экспертизы направляется в заинтересованные ведомства для согласования в установленном порядке	После получения правового заключения юридической службы по проекту
3-й этап	Заинтересованные органы и ведомства	В процессе согласования могут провести гендерно-правовую экспертизу и представить разработчикам свои предложения и замечания по проекту	В случае необходимости
4-й этап	Разработчик	Направляет в орган юстиции для проведения правовой экспертизы, в том числе гендерно-правовой экспертизы.	После согласования с заинтересованными органами и организациями
5-й этап	Органы юстиции	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проводят гендерно-правовую экспертизу, в рамках которой определяют соответствие проекта принципам гендерного равенства, выявляют нормы, способствующие созданию условий для прямой или косвенной дискриминации</li> <li>2. Результаты проведения гендерно-правовой экспертизы отражаются в соответствующем заключении по правовой экспертизе. В нем должна быть представлена обоснованная информация о наличии в проекте норм, не соответствующих принципам гендерного равенства и предложения по переработке проекта, либо указывается на отсутствие таких норм</li> </ol>	В сроки, установленные в регламентах Администрации Президента, Кабинета Министров и других соответствующих НПА

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов**  
№ \_\_\_\_\_

1. Вид нормативно-правового акта.

\_\_\_\_\_

2. Наименование и реквизиты нормативно-правовых актов.

\_\_\_\_\_

3. Государственный орган, проводящий гендерно-правовую экспертизу.

\_\_\_\_\_

4. Основание для проведения гендерно-правовой экспертизы.

\_\_\_\_\_

5. Нормы и положения, не соответствующие принципам гендерного равенства, выявленные в НПА, предложения по их устранению (с указанием несоответствия конкретному принципу либо законодательному акту. В случае необходимости могут быть приведены примеры и результаты анализа правоприменительной практики)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Руководитель

\_\_\_\_\_

20\_\_ год « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_

(подпись)