



*Empowered lives.
Resilient nations.*

**РУКОВОДСТВО
ПО ГЕНДЕРНОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НАЦИОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИК В СООТВЕТСТВИИ С
МЕЖДУНАРОДНЫМИ ДОКУМЕНТАМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА.**

Лариса Александрова,
Гендерный консультант ПРООН
Гендерный консультант ООН-Женщины

Душанбе - 2018г.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ПРИНЦИПЫ 7 - 14

1.1. О ГЕНДЕРЕ 7 - 8

1.2. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ И ГЕНДЕРНЫЙ ПОДХОД 8 - 9

1.3. ВАЖНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА 9 - 10

1.4. КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ РАВЕНСТВА ПОЛОВ И ЕГО ИСТОКИ 10

1.5. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ НЕ НАПРАВЛЕН ПРОТИВ МУЖЧИН.

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ НЕ СВОДИТСЯ К "ЖЕНСКОМУ ВОПРОСУ" И ЯВЛЯЕТСЯ ИНСТРУМЕНТОМ
ПРОДВИЖЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ОБОИХ ПОЛОВ 11 - 12

1.6. ПОНИМАНИЕ ЦЕННОСТЕЙ И ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ. 13

1.7. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ И ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: В ЧЕМ РАЗНИЦА?
13 - 14

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЯ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА 15 - 49

2.1. ЦЕЛЬ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА 15 - 16

2.2. ЭТАПЫ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА 16 - 49

ПОСЛЕСЛОВИЕ 49

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КДЖС	Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан
КЗ	Кодекс о здравоохранении
МВД	Министерство внутренних дел Республики Таджикистан
МНМО	Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли (высший законодательный орган Таджикистана)
МЮ	Министерство юстиции Республики Таджикистан
МПГПП	Международный Пакт по гражданским и политическим правам
МПЭСКП	Международный Пакт по экономическим, социальным и культурным правам
Международный Билль о правах Человека	Всеобщая декларация прав человека, Международный Пакт по гражданским и политическим правам и Международный Пакт по экономическим, социальным и культурным правам
НПО	Неправительственные организации
ООН	Организация Объединенных Наций
ООН-женщины	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ОП	Общественные приемные
ОО	Общественное Объединение, Общественная организация
РТ	Республика Таджикистан
СК	Семейный кодекс
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
УПЧ	Уполномоченный по правам человека

ВВЕДЕНИЕ

Республика Таджикистан ратифицировала Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в октябре 1993 года. Конвенция требует от государства-участника предпринять меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в том числе путем применения гендерного анализа политики. Статьи 2, 3 и 26 Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах и статьи 2 и 3 Международного Пакта об Экономических Социальных и Культурных Правах требуют от государств-участников предпринять меры для ликвидации дискриминирующего законодательства. В своих рекомендациях общего порядка № 6¹ рекомендует создать/усилить эффективный национальный механизм (в Республике Таджикистан – это Комитет по делам женщин и семьи) для целей:

- (а) Консультирования по воздействию на женщин всех государственных политик;
- (б) Всеобщего мониторинга ситуации женщин;
- (с) Оказания помощи в формировании новых политик (стратегий, программ) и в эффективном выполнении мер по ликвидации дискриминации (п.1).

В своих рекомендациях Таджикистану, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в октябре 2013 года² призвал использовать Пекинскую декларацию и Платформу действий в его усилиях по осуществлению положений Конвенции, а также обеспечивать учет гендерных факторов в соответствии с положениями Конвенции во всех усилиях, направленных на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в рамочной программе в области развития на период после 2015 года (п. 36 и 37).

В 2014г. первым заместителем Премьер-министра Республики Таджикистан, председателем Комиссии при Правительстве Республики Таджикистан по обеспечению выполнения международных обязательств в области прав человека был утвержден Национальный план мероприятий по выполнению рекомендаций Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин к объединенному четвертому и пятому периодическому докладу Таджикистана. В данном плане в качестве мероприятий по выполнению рекомендации №12 Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин указано создание Экспертного Совета при КДЖС для оказания содействия в проведении гендерной экспертизы законопроектов и стратегических документов. В Экспертный Совет должны входить представители всех министерств и ведомств Республики Таджикистан. Постановлением Правительства Республики Таджикистан за №158 от 01.04.2017г.

¹ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom5>

² http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fJK%2fCO%2f4-5&Lang=en

принят План мероприятий по реализации Государственной программы воспитание, подбор и расстановка руководящих кадров Республики Таджикистан из числа одарённых женщин и девушек на 2017-2022 годы. В Плате предусмотрено мероприятие по разработке методологии и директив по проведению гендерной экспертизы нормативных правовых актов. Данные нормативные акты являются в настоящее время основной для проведения гендерной экспертизы национального законодательства и политик в Республике Таджикистан. В статье 64 Закона РТ «О нормативных правовых актах» предусмотрено, что проект нормативного правового акта по решению правотворческого органа может подвергаться правовой, лингвистической, антикоррупционной экспертизе, экспертизе анализа влияния регуляторного воздействия, финансово-экономической, экологической, научно-технической или специальной научной экспертизе. Хотя данная норма не предусматривает проведения гендерной экспертизы, но мы подразумеваем, что специальная научная экспертиза также может считаться и гендерной экспертизой. Эта норма дает основание улучшить законотворческую практику и принимать гендерно чувствительные законы.

Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан – орган, который проводит гендерную политику в Республике Таджикистан, координирует выполнение Государственной программы по предупреждению насилия в семье на 2014-2023гг. КДЖС также дает свое заключение в рамках законодательного процесса в отношении законопроектов, направленных ему Правительством Республики Таджикистан в вопросах, касающихся прав женщин и гендерного равенства. Соответственно ответственные работники Комитета по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан в данной сфере, обладая знаниями в проведении гендерной экспертизы законодательства, применяя ее в своей каждодневной профессиональной деятельности могут внести весомый вклад в достижении гендерного равенства в Республике Таджикистан. Своевременная, тщательная и профессиональная экспертиза позволит существенно повысить качество законопроектов, проанализировать возможные последствия воздействия законов и найти в них недостатки до момента принятия парламентом окончательного решения.

Настоящее руководство будет первым шагом в направлении содействия сотрудникам Комитета по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан в разработке гендерно чувствительных нормативных правовых актов. Данное руководство поможет квалифицированным работникам Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан проводить гендерную экспертизу проектов законов, других нормативных актов, политик государства.

Настоящее руководство включает в себя две главы. Первая глава посвящена общим понятиям и принципам. В ней рассматриваются понятия гендера, гендерного анализа и в каких целях проводится гендерный анализ. Вторая глава имеет более практический характер и посвящена этапам гендерного анализа. При изложении методов гендерного анализа были использованы уже известные в мировой

практике модели гендерного анализа – это канадская модель³ и европейская модель, также учитывался подход, основанный на правах человека. Мы попытались из этих моделей сделать симбиоз и выбрали, на наш взгляд, то что, оптимально подходит для работы Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан. Хотя это только рекомендуемый инструмент, в последующем уже, когда данное руководство будет применяться на практике, то возможно появится другое более приспособленное видение проведение анализа, а также возможна перестановка его этапов, так как последовательность не совсем критична. Основная задача руководства заключается в том, чтобы пользователи Руководства поняли принципы проведения гендерного анализа, могли выявить последствия воздействия политик и законов на мужчин и женщин, предусмотреть возможное отрицательное воздействие, а, следовательно, рекомендовать лучший вариант, а также убедить тех, кому будет предоставляться рекомендация, почему это необходимо сделать.

³Кабышев С.В. Канадский опыт проведения гендерной экспертизы// Вестник Нижегородской Академии МВД России , 2014, № 3 (27)

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ПРИНЦИПЫ.

1.1. О гендере

Понятие «гендер» на законодательном уровне в Таджикистане введено с принятием Закона РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» в 2005г. **Гендер** согласно данному Закону означает - социальные отношения между мужчинами и женщинами, которые проявляются во всех сферах общественной жизни, включая права, идеологию и культуру. Слово «гендер», не подразумевает «пол», так как пол только определяет биологические различия между мужчинами и женщинами. Таковы различия между мужчинами и женщинами скорее всего в физиологических их особенностях - это строение тела, детородных функций у женщин. Эти особенности могут влиять на некоторые различия в ролях, как социальных, так и экономических, определяемых гендером.

Гендер - это культурно-обусловленный набор характеристик, определяющий социальное поведение женщин и мужчин и отношения между ними. Таким образом, гендер относится не просто к женщинам или мужчинам, а к отношениям между ними и к тому, как эти отношения выстраиваются в обществе. Поскольку «гендер» - это понятие отношений (отношений между мужчинами и женщинами, отношения к женщине в обществе, отношение к мужчине в обществе), оно должно включать в себя и женщин и мужчин. Наряду с концепциями классов, рас и этничности, гендер является аналитическим инструментом для понимания социальных процессов.

С понятием гендер тесно связан и принцип не дискриминации. **Принцип не дискриминации** - краеугольный камень принципов прав человека, в том числе и дискриминации по признаку пола. Дискриминация по признаку пола является одной из запрещенных форм дискриминации⁴. «Дискриминация в отношении женщин» означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области⁵. Женщины и мужчины должны иметь равный доступ ко всем социальным услугам, предоставляемым со стороны государства или делегированных государством субъектов правоотношений, например, образование, здравоохранение, правовая помощь и другое. Однако понятие равного доступа не заключается только в одинаковом отношении ко всем. Такой подход игнорирует биологические и социальные различия между женщинами и мужчинами, а также невыгодное положение, в котором оказались женщины в результате дискриминации в прошлом.

Поэтому право на не-дискриминацию также требует рассмотрения существенно различающихся нужд таким образом, чтобы обеспечить уважительное отношение к этим различиям. Причинами

⁴Всеобщая декларация прав человека, статья 2; КЛДЖ, статьи 1 и 2; МПЭСКОП, статьи 2 и 3, Общий комментарий 16.

⁵ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ст. 1.

возможного иного отношения к женщинам могут служить биологические факторы (например: беременность у женщин, что может препятствовать трудоустройству на тяжелые работы), социально-экономические факторы (например: девушки, больше подвержены риску сексуального насилия) и психосоциальные факторы (например: депрессия, нарушения в питании, как анорексия и булимия)⁶.

В связи с тем, чтобы к вопросам равенства полов не относились формально и поверхностно возникло и понятие гендерная справедливость. **Гендерная справедливость** - это процесс справедливого отношения к женщинам и мужчинам. Чтобы обеспечить справедливость, часто необходимо принятие специальных компенсационных мер исторических и социальных неблагоприятных факторов, мешающих женщинам и мужчинам обладать равными возможностями.

Поэтому у государства для соблюдения гендерной справедливости и не допущения дискриминации по признаку пола, как прямой, так и косвенной, имеются важные обязательства:

- прекратить не только собственную практику дискриминации, но и ту, которой придерживаются отдельные лица.
- решать вопросы прямой и непрямой дискриминации. Примером прямой дискриминации является, например, закон, требующий от замужних женщин получения разрешения супруга на прохождение лечения, но не предъявляющий аналогичных требований к мужчинам. Примером косвенной дискриминации является закон, устанавливающий единую плату за услуги здравоохранения, даже когда стоимость этих услуг является непосильной для лиц без заработка, например, для престарелых, вдов, инвалидов и т.д.
- внедрять временные специальные меры (там, где необходимо) для устранения последствий прошлой дискриминации, сказывающихся на отдельных группах. Примером таких мер могут быть программы обучения и найма милицейских работников женского пола, в особенности для того, чтобы добиться большего гендерного баланса на уровне руководства в секторе безопасности. Установление квот для девушек при поступлении в ВУЗы.
- принять меры по обеспечению равных возможностей и равного участия женщин и мужчин в жизни общества, кроме прочего путем устранения препятствий в доступе женщин к своим правам⁷.

1.2. Гендерный анализ или гендерный подход.

Гендерный анализ - это процесс, позволяющий оценить различия в воздействии предлагаемых или осуществляемых политики государства, программ и законодательства на женщин и мужчин. Он позволяет реализовывать те стратегии, в которых учтены гендерные различия, природа отношений между женщинами и мужчинами, различие их социальных статусов, жизненных ожиданий и

⁶МПЭСКП, Общий комментарий 24, параграф 12.

⁷Женщины и право на здоровье: оценка воздействия политики («ЖиЗель»). Публикация организации «Цель – права человека» (Aim for Human Rights, ранее известной как НОМ, Humanistisch Over leg Mensenrechten), 2006 г.

экономических обстоятельств. Гендерный анализ - это инструмент для понимания социальных процессов и выбора вариантов реагирования, основанных на достоверной информации и принципе равенства.

По определению ООН понятие “**гендерный подход**” заключается в следующем:

“... процесс оценки любого планируемого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе законодательства, стратегий и программ во всех областях и на всех уровнях. Настоящая стратегия основывается на том, чтобы интересы и опыт женщин, равно как и мужчин, стали неотъемлемым критерием при разработке общей концепции, при осуществлении, мониторинге и оценке общих направлений деятельности и программ во всех политических, экономических и общественных сферах с тем, чтобы и женщины и мужчины могли получать равную выгоду, а неравенство никогда не укоренялось бы.”⁸

Гендерный анализ позволяет провести сравнение того, как тот или иной вопрос политики воздействует на женщин и мужчин, и почему это происходит. Гендерный анализ ставит под сомнение утверждение, что любой человек, независимо от пола, подвергается одинаковому воздействию политики государства, различных программ и законодательства, т.е. концепцию «гендерно-нейтральной политики».

1.3. Важность и необходимость гендерного анализа.

Гендерный анализ позволяет представить лучше картину влияния политики посредством учета потенциальных последствий для женщин и мужчин. Анализ используется для предоставления обширной информации в начале процесса принятия решений, чтобы сэкономить время и ресурсы в будущем. Он обеспечивает справедливый и эффективный характер политических курсов, законодательства и программ, способствует достижению намеченных результатов. Социально-экономические данные с разбивкой на пол свидетельствуют о том, что в среднем мужчины располагают более высокими доходами по сравнению с женщинами, и что женщины оказываются в невыгодном положении в результате осуществления своих социальных ролей и оценки этих ролей в обществе. Однако, в случаях, когда мужчины оказываются в невыгодном социально-экономическом положении, таком, как например, более ранняя мужская смертность, то гендерный анализ выявит также и подобные факты⁹.

Реальное положение мужчин и женщин может быть различно как в следствие пола (биологических различий), так и в следствии гендерных особенностей (социальных различий). Система мер или программа, законодательство, разработанные без учета этих различий, может не соответствовать интересам и чаяниям ни женщин, ни мужчин. Такой политический курс не способен

⁸Из доклада Экономического и Социального Совета за 1997 г., ООН, 1997.

⁹ <http://www.owl.ru/win/books/easygender/index.htm> Шведова Н.А. Просто о сложном: гендерное просвещение (Пособие)

оказать нужного воздействия, а значит быть социально достаточным и достоверным¹⁰. А соответственно приводит к нарушению прав либо мужчин, либо женщин.

1.4. Комплексный подход к проблеме равенства полов и его истоки.

Новая концепция комплексного подхода появилась в различных международных документах после третьей Всемирной Конференции ООН по вопросам женщин в Найроби (1985 г.). В ходе 4-ой Всемирной Конференции ООН по вопросам женщин в Пекине (1995 г.) концепция комплексного подхода была поддержана и одобрена в Программе действий, принятой по завершению работы Конференции. В ней говорится:

"Комплексный подход заключается в организации (реорганизации), улучшении, совершенствовании и оценке процессов принятия решений лицами, главным образом вовлеченными в осуществление политики, с тем, чтобы инкорпорировали проблематику равенства между женщинами и мужчинами во все области и на все уровни".

Программа действий призывает внедрять принцип комплексного гендерного подхода в жизнь, решая проблему равенства полов: "Правительства и другие участники государственно-общественной жизни должны благоприятствовать активной и зримой политике, имеющей целью интегрировать действия, направленные на укрепления равенства между полами во все политические стратегии и программы, анализируя в случае необходимости, до принятия любого решения их возможные последствия соответственно для женщин и мужчин¹¹". Очевидно, что гендерный и комплексный подход по своей сути совпадающие стратегии достижения равенства полов в обществе.

1.5. Гендерный анализ не направлен против мужчин. Гендерный анализ не сводится к женскому вопросу и является инструментом продвижения интересов обоих полов.

Часто гендерный анализ "упрекают" в том, что он поддерживает женщин или "покровительствует" только им. Так ли это? На самом деле, анализ реальности и учет всей ее специфики при разработке стратегий различных политических курсов объективно не может быть в интересах только одной социально-половой группы.

Однако, когда речь идет о гендерном анализе, почему главным образом обсуждается проблема улучшения социально-экономического статуса женщин? Действительно, гендерный анализ рассматривает социально-экономические данные об обоих полах - женщинах и мужчинах, поскольку его суть в полном раскрытии любых последствий для обоих полов, а не в том, чтобы способствовать продвижению или умалению позиций одной из сторон. Однако, при таком подходе данные, обработанные в свете половых различий, говорят, например, что исторически мужчины располагают

¹⁰<http://www.owl.ru/win/books/easygender/index.htm> Шведова Н.А. Просто о сложном: гендерное просвещение (Пособие)

¹¹Пекинская декларация и платформа действий, принятая на 16-м пленарном заседании, 15 сентября 1995г.

более высокими доходами по сравнению с женщинами; а женщины оказываются в невыгодном положении в результате осуществления своих социальных ролей и оценки этих ролей в обществе. И такое положение наблюдается во многих сферах жизни. Следовательно, отрицательная сторона проблемы сконцентрирована на женской социо-половой группе, о чем и ведется речь¹².

1.6. Понимание ценностей и гендерный анализ

В преамбуле Всеобщей Декларации прав человека сказано: «народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе»¹³. Как мы видим, и ценность человеческой личности, и равноправие полов находятся в тесной взаимосвязи. У каждого человека имеются свои ценности. Но для государства, признавшее и ратифицировавшее международно-правовые акты в сфере прав человека, эти ценности установлены прежде всего в данных документах¹⁴. Поэтому все лица, участвующие в разработке и анализе политики, несут ответственность за то, чтобы государственная политика, программы и законодательство были справедливы по отношению и к женщинам, и к мужчинам. Для этого лица, участвующие в разработке и анализе политики, должны понимать суть гендерных проблем. Необходимые для гендерного анализа навыки и знания приобретаются в процессе обучения, по мере накопления жизненного и профессионального опыта, в результате применения специально разработанных средств. Не всегда ценности, закрепленные в международных документах, совпадают с ценностями тех, кто разрабатывает политику, либо в целом с ценностями общества, где политика будет реализовываться. И когда ценности общества либо ценности, заложенные в политике идут в разрез ценностям, закрепленным в международных документах по правам человека, то необходимо применять принцип универсальности прав человека. Все мы люди и все мы имеем права, закрепленные в международных документах по правам человека. В этом и заключается подход, основанный на правах человека.

Обсуждение вопросов политики - это, в значительной степени, обсуждение ценностей. Влиятельные участники процесса, те, кто несет ответственность за разработку и анализ политики, должны, в определенной степени, осознавать, что они в него привносят. Их собственные ценности, сформировавшиеся под влиянием многих факторов, действовавших в предшествующий период жизни (методы выполнения работы, базовые знания, информационные ресурсы, культура и жизненный опыт), сказываются на восприятии политических проблем и на выборе подходов к их решению.

¹²<http://www.owl.ru/win/books/easygender/index.htm> Шведова Н.А. Просто о сложном: гендерное просвещение (Пособие)

¹³Всеобщая Декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948г.

¹⁴ВДПЧ, МПГПП, МПЭСКП, КЛДЖ, КПР, Конвенция против пыток и других жестоких форм обращения и другие.

Аналогичным образом сказываются и ценности системы, в которой они работают. Бюрократический и политический процессы пронизаны факторами, оказывающими воздействие на принятие решений. В свою очередь, они помогают сформировать новые ценности, и сами формируются под действием всех ценностей общества. Иногда гендерно-чувствительная политика может вступать в противоречие с главными ценностями, на которых построено общество. Женский опыт и вклад женщин измеряются по мужским, а не женским стандартам. Те, кто отвечают за разработку политики и гендерный анализ, должны вести борьбу против наличия этих конфликтующих и конкурирующих ценностей. Например, ценности долгое время бытующие в аппарате власти, что женщина не может занимать руководящие должности, не может быть главой государства в силу того, что она мать, она может забеременеть, она психологически более эмоциональна и другое. Это мужские ценности, которые конфликтуют с ценностями гендерного равенства – как мужчина, так и женщина могут занимать руководящие должности и быть главой государства.

Лица, участвующие в разработке политики и анализа, должны обеспечить сбалансированность и комплексность анализу, придать ему взвешенность и универсальность и предложить варианты, способные обеспечить справедливость результатов благодаря:

- осознанию своих собственных ценностей и ценностей среды, в которой они работают;
- пониманию того, как эти ценности влияют на их принятие решений;
- чувствительности к гендерным вопросам в целом.

Также в государственных структурах при разработке политик и законов должен соблюдаться гендерный баланс. Изучение ценностей и их восприятия может способствовать более лучшему осознанию факторов, важных для процесса анализа. Вот почему получение четкого понимания ценностей является частью процесса анализа. Тем, кто участвует в разработке политики и проведении гендерного анализа, было бы полезно задать следующие вопросы:

- Каким образом ценности и опыт способствуют восприятию и повышают интерес к проведению исследований?
- Каким образом они же способны затруднить восприятие, помешать задавать вопросы и услышать ответы?
- Каким образом ценности (их собственные, среды и общества) ограничивают диапазон предлагаемых вариантов политики государства?
- Каким образом они могут показать, что среди предложенных вариантов политики государства эти ценности вступают в конфликты между собой и (или) конкурируют?¹⁵

¹⁵formulaprava.ru/files/ Гендерный анализ. Руководство по разработке политики. Подготовлено Управлением по делам женщин Канады

1.7. Гендерный анализ и гендерная экспертиза законодательства: в чем разница?

В нашем законодательстве в отличие, например, от законодательства Кыргызской Республики¹⁶, не установлена обязанность проведения гендерной экспертизы всех законодательных актов и политик, принимаемых в стране. Но в заключительных рекомендациях Комитета ООН ликвидации дискриминации в отношении женщин в 2007г. Таджикистану была дана следующая рекомендация, которая тесно связана с гендерным анализом и гендерной экспертизой законодательства: «Комитет рекомендует государству-участнику укрепить Комитет по делам женщин и семьи и обеспечить, чтобы он располагал надлежащими ресурсами и был в состоянии и имел возможность давать рекомендации при разработке всех направлений государственной политики в отношении гендерного равенства, готовить законопроекты, проводить обзор законодательства и следить за его выполнением и заниматься анализом политики, а также анализом ее осуществления. Его укрепление должно также способствовать тому, чтобы аспекты, касающиеся обеспечения гендерного равенства, нашли отражение во всех законах, направлениях политики и национальных планах различных министерств, а также в деятельности областных, районных и местных органов»¹⁷. Схожая с ней рекомендация, но более широкого толкования, была дана Таджикистану Комитетом уже в 2013г.: **«Осуществлять регулярный мониторинг и проводить анализ всех мер, принимаемых в целях ликвидации гендерных стереотипов, для оценки их воздействия»**¹⁸. Со слов Комитета по делам женщин и семьи они проводят гендерный анализ законодательства. Однако является ли он обязательным для Правительства и Маджлиси Оли Республики Таджикистан с точки зрения нашего законодательства. Так, основополагающим правовым актом в сфере правотворчества в Республике Таджикистан является Закон РТ «О нормативных правовых актах» (2009г.) В статье 64 Закона РТ «О нормативных правовых актах» предусмотрено, что проект нормативного правового акта по решению правотворческого органа может подвергаться правовой, лингвистической, антикоррупционной экспертизе, экспертизе анализа влияния регуляторного воздействия, финансово-экономической, экологической, научно-технической или специальной научной экспертизе. Из этого положения вытекает, что экспертиза может быть, но не обязательна, а о гендерной экспертизе вообще не упоминается. В ст. 63 указано, что при отправлении проекта нормативного акта на согласование с заинтересованными ведомствами необходимо к проекту нормативного акта приложить также, кроме прочих указанных в тексте документов, следующее: экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных независимых экспертиз - при необходимости; финансово - экономическое обоснование проекта нормативного правового акта, реализация которого требует финансовых

¹⁶Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.2-е издание /ЖогоркуКенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С.53.

¹⁷Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин Тридцать седьмая сессия 15 января — 2 февраля 2007 года. Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Таджикистан

¹⁸ Заключительные замечания по сводному четвертому и пятому периодическому докладу Таджикистана. Приняты Комитетом на его пятьдесят шестой сессии (30 сентября — 18 октября 2013 года).

затрат. Но как мы рассмотрели выше гендерная экспертиза не является обязательной или необходимой. Для подзаконных нормативных актов действуют правила ст. 89 Закон РТ «О нормативных правовых актах». Данные правила возлагают обязанность на Министерство юстиции РТ проверку и регистрацию всех нормативных актов, носящих общеобязательный характер, на соответствие законодательным актам, указам Президента Республики Таджикистан, постановлениям Правительства Республики Таджикистан. В отношении требований международных норм, призванных РТ, в сфере прав человека ничего не указано. Но в данном случае необходимо исходить не только из требований ст. 89 Закон РТ «О нормативных правовых актах». Необходимо в целом рассматривать нормы Закона РТ «О нормативных правовых актах». Так, ст. 83 данного Закона гласит о том, что Законы Республики Таджикистан должны соответствовать Конституции Республики Таджикистан, другие нормативные правовые акты - Конституции Республики Таджикистан и законам Республики Таджикистан и должны приниматься правотворческим субъектом в пределах компетенции, определенной законодательством Республики Таджикистан, с соблюдением правил разработки и принятия нормативных правовых актов. В статье 10 Конституции Республики Таджикистан указано, что международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов. Данная норма Конституции и является тем основанием, чтобы Министерство юстиции Республики Таджикистан также проводило проверку и регистрацию всех нормативных актов, носящих общеобязательный характер, на соответствие признанным международным правовым актам. Если рассматривать вопрос гендерного равенства, то данный принцип закреплен и в Международном пакте о гражданских и политических правах, и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и других международных документах по правам человека. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин специально направлена на реализацию гендерного равенства как де-юре, так де-факто. Таджикистан все вышеуказанные международные документы ратифицировал. Это и должно быть основанием для МЮ РТ проводить также и гендерную экспертизу нормативных актов, носящих общеобязательный характер. Также в МЮ РТ могут поступать в рамках ст. 62 Закона РТ «О нормативных правовых актах» и законопроекты, которые согласовываются с заинтересованными органами и ведомствами.

Но экспертиза, исходя из процесса ее проведения, более широкое понятие и включает в себя гендерный анализ¹⁹. А если говорить языком философии, экспертиза – это форма документа, а анализ – его содержание.

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЯ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА

¹⁹См.: **Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.** 2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С.43, 59.

2.1. Цель гендерного анализа

Цель проведения гендерного анализа заключается в интегрировании гендерного подхода в разработку и анализ политики. Гендерная экспертиза проектов законов, как и гендерный анализ политик преследует определенную цель, которую можно условно изложить в виде следующей схемы:

Рисунок 1. Цель гендерного анализа



Таким образом, на основании приведенной схемы, можно сделать вывод о том, что гендерный анализ направлен на оценку положений проектов законов и политик государства, закрепляющих правила поведения, регулирующие общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности человека с целью исключения возможного дисбаланса при регулировании прав, обязанностей, возможностей и ответственности лиц, независимо от половой принадлежности.

Гендерная экспертиза позволяет по-новому взглянуть на принимаемые законы, выявляет проявления прямой или косвенной дискриминации, различные стереотипы поведения людей, сложившиеся в обществе, которые способны в той или иной мере дискриминировать определенные группы населения и дискредитировать сам проект закона. К тому же гендерная экспертиза служит активным механизмом контроля общества над государством в сфере решения гендерных проблем²⁰.

²⁰Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С. 57.

Процесс гендерного анализа, описываемый в настоящем Руководстве предполагает проведение анализа по нескольким этапам, каждый из которых имеет свою цель и вопросы рассмотрения.

2.2. Этапы гендерного анализа

При подготовке к проведению гендерного анализа эксперты, проводящие гендерную экспертизу и анализ нормативных правовых актов, как законов, так и подзаконных нормативных актов, или политики должны быть привержены идее гендерного равенства, гендерно чувствительны.

ЭТАП 1. Определение состава участников, кто разрабатывает и принимает решение на политическом уровне.

При проведении гендерного анализа любого законопроекта или политики необходимо рассматривать вопрос о том, является ли состав участников, принимающих решение и разрабатывающих тот или иной законопроект или политику, гендерно-сбалансированным и гендерно чувствительным.

Для этого ниже приводится список контрольных вопросов, ответив на которые вы получите информацию о том, был ли при разработке законопроекта или политик состав участников, его принимающих гендерно-сбалансированным и гендерно-чувствительным.

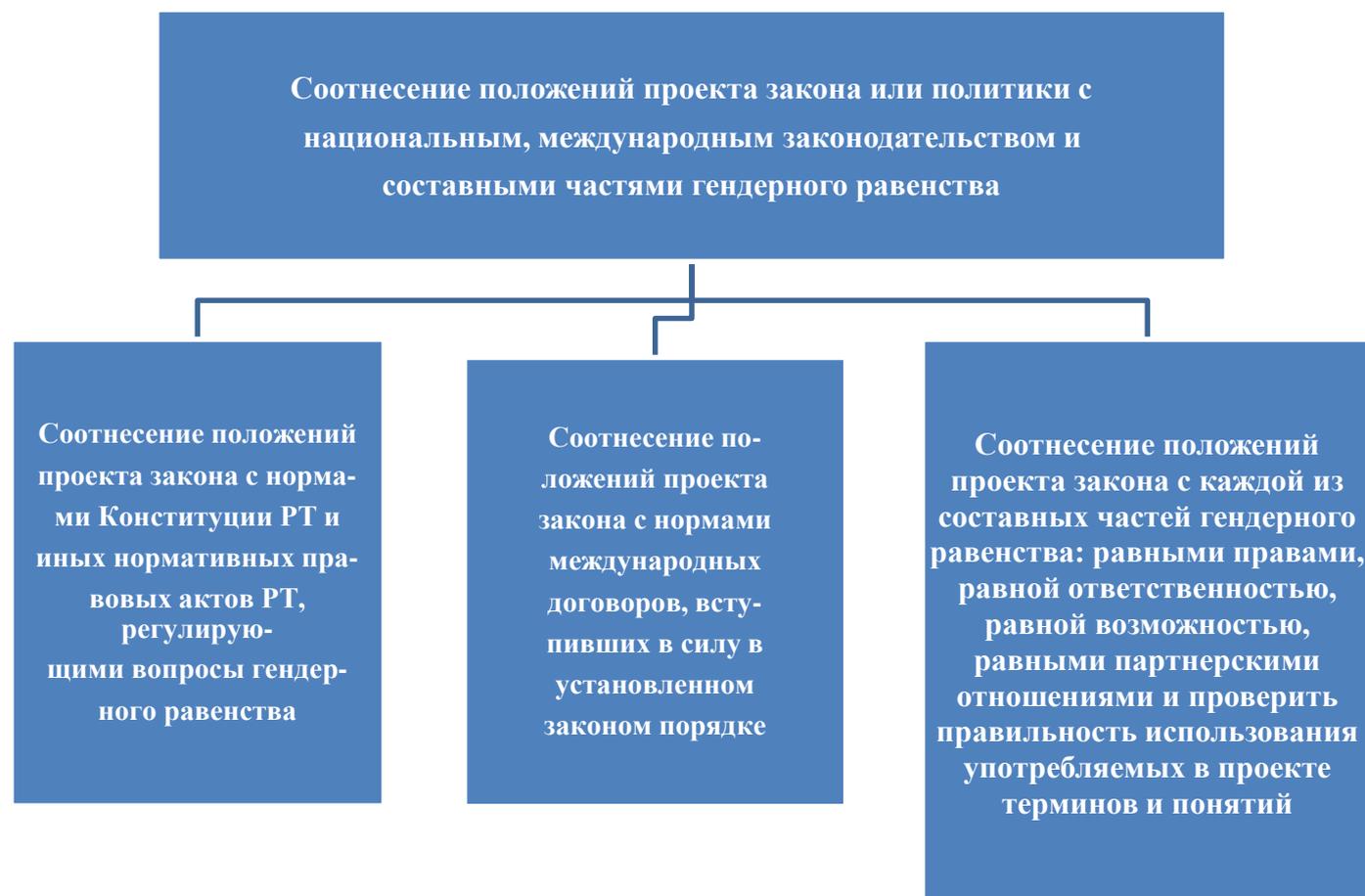
Принимают ли следующие лица или группы участие в процессе разработки и принятия законопроекта или политики:

- Сотрудники министерств и ведомств, отвечающие за гендерные вопросы?
- Государственный служащий или независимый эксперт со знанием гендерной проблематики?
- Мужчины и женщины, - представители интересов частного сектора?
- Зонтичная организация, объединяющая женские или гендерные неправительственные объединения?
- Неправительственные организации или организации граждан по месту жительства, представляющие интересы мужчин с позиции гендера?
- Группы или стратегические аналитики, располагающие знаниями и опытом в гендерной проблематике?
- Представители научных кругов и университетские исследователи – сотрудники подразделений, занимающихся проблемами гендера?

ЭТАП 2. Оценка законопроекта или политики на соответствие его положений Конституции Республике Таджикистан и другим законам РТ, международному законодательству и составным частям гендерного равенства.

Схематично данный этап анализа можно изобразить нижеследующим образом:

Рисунок 2. Соответствие анализируемого закона или политик положению национального законодательства, международных правовых актов в вопросах прав человека и составным частям гендерного равенства.



Данный этап включает в себя несколько стадий:

1-ая стадия – включает в себя работу эксперта по соотнесению проекта нормативного правового акта или политик на соответствие нормам Конституции РТ, Закону РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» и иными нормативными правовыми актами, регулирующими тем или иным образом вопросы гендерного равенства.

«Обзор законодательства» и соотнесение положений проекта закона с вышеназванными актами предполагает не только прочтение текста закона: он требует анализа сложившейся ситуации, который выявит различные потребности и положение мужчин и женщин для того, чтобы закон мог учесть эти различия. Данный процесс предполагает исключение любых ограничений, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, в независимости от того мужчина это или женщина. Тем не менее, учитывая международный опыт и исторически сложившуюся ситуацию,

необходимо учитывать, что женщины находятся в более уязвимой позиции, что требует определенного акцента (фокуса) именно на положение женщин.

На указанной стадии необходимо ответить на следующие вопросы:

1) *Соответствуют ли положения проекта нормативного правового акта нормам Конституции?*

Конституция гарантирует равенство перед законом и судом без различий по признаку пола, расовой и этнической принадлежности, языка, религиозной принадлежности, социального происхождения, политических убеждений, семейного и общественного положения. Конституция указывает на то, что основные гражданские права и свободы и права человека признаются и гарантируются в соответствии с принципами и стандартами международного права и регламентирует, что мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации (ст. 14 и 17 Конституции РТ).

Необходимо помнить, что:

- перечень прав и свобод человека и гражданина должен соответствовать международно-правовым стандартам;
- права и свободы человека принадлежат ему от рождения;
- права и свободы предоставлены в равной мере всем и каждому;
- нормы Конституции о правах и свободах человека являются непосредственно действующими;
- осуществление основных прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц;
- права и свободы человека и гражданина должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления и им гарантирована судебная защита.

Основные права и свободы условно можно подразделить на:

- а) личные (гражданские);
- б) политические;
- в) социально-экономические и культурные.

Обладая всеобщим содержанием, конституционные права и свободы конкретизируются в правовом статусе граждан, который закрепляется в отдельных отраслях права. Следует также заметить: если в главном документе страны идет речь о человеке и гражданине вообще, то отрасли права имеют дело уже с конкретными субъектами права.

Правовое государство обеспечивает юридическое равенство между людьми и представляет всем равные стартовые возможности, реализация которых зависит от таланта, разума и предприимчивости каждого человека. Закон не может регулировать эти человеческие качества, и любая попытка привести их к «средней» величине неминуемо приведет к торможению общественной активности людей.

Принципы равенства и равноправия закреплены в статье 17 Конституции Республики Таджикистан. Один из постулатов гласит, что «перед законом и судом все равны». Следовательно, законы, которые подходили бы к различным группам населения с разной меркой, не должны приниматься вообще. Столь же важно равенство людей перед судом. Для правосудия не должен иметь значение правовой статус человека. Суд в равной мере обязан быть доступен для всех и должен руководствоваться только законом.

Равенство прав и свобод человека и гражданина признается за всеми людьми в равной мере, и любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, половой, религиозной и языковой принадлежности должны быть запрещены.

2) *Соответствуют ли положения проекта нормативного правового акта нормам Закона РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации»?*

Названный закон также предоставляет государственные гарантии равенства прав обоих полов. Проверка соответствия законопроекта или политики названному закону необходима потому, что в нем уже обозначены главные принципы и задачи, равно как и стратегическая международная формула обеспечения гендерного равенства в экономической, социальной, культурной сфере жизни нашего общества.

3) *Содержатся ли в проекте нормативного правового акта положения, носящие характер открытой гендерной дискриминации? Скрытой гендерной дискриминации?*

4) *Содержатся ли в проекте закона положения, запрещающие гендерную дискриминацию?*

Прямая гендерная дискриминация - дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность.

Косвенная гендерная дискриминация - дискриминация без прямого указания на половую принадлежность. Так, при окончании 11-го класса в системе общего образования Республики Таджикистан установили сдачу единого государственного экзамена (ЕГЭ), который впоследствии учитывается при поступлении в ВУЗы. При этом МО образования установило плату за сдачу ЕГЭ более 30 долларов США, что является существенным ограничением всех детей к высшему образованию, но девочек в особенности. Так, среди городских учащихся в целом в 10-11 классах, по сравнению с сельскими учащимися, удельный вес девушек ниже. Если среди городских учащихся доля девушек составляет 39,8%, то среди сельских – 43,4%. В столице республике этот показатель еще ниже (35%)²¹. Если при поступлении в 10-11 классы доля девочек снижается, то при поступлении в ВУЗы она будет еще ниже. И одним из препятствий является плата за сдачу ЕГЭ.

5) *Содержатся ли в проекте закона положения, носящие характер «позитивной дискриминации»?*

²¹ См.: Вазорати маорифи Чумхури Тоҷикистон. Мачмӯаи омории соҳаи маорифи Чумхури Тоҷикистон. Душанбе, 2010, с. 77.

Под «позитивной дискриминацией» понимается временная мера необходимая для того, чтобы уравнивать возможности мужчин и женщин на право участия в процессе принятия решений, в сфере доступа к государственной службе и т.д. Например, в одних странах через законодательство вводится система жесткого квотирования, в других гендерное равенство поддерживается посредством экономических стимулов для предприятий. Это может быть достигнуто через налоговые льготы или поддерживающие кредиты со стороны государства для предприятий, берущих на себя обязательства по решению вопросов, связанных с достижением гендерного равенства. Эти знания необходимы на этапе формирования конкретных предложений по исключению гендерного неравенства²².

Важно знать:

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин. *(статья 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин)*

Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным. *(статья 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин)*

Не является дискриминацией:

- специальные меры по охране здоровья лиц обоего пола;
- специальная защита женщин в связи с беременностью и родами;
- меры по реализации настоящего закона.

²²Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С. 62.

(статья 3 Закона Республики Таджикистан «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равной возможности их реализации»)

Например: Муж не имеет права без согласия жены возбуждать дело в суде о расторжении брака во время беременности жены и в течение полутора лет после рождения ребенка. (ст. 17 СК РТ)

Указанное положение не является дискриминационным, поскольку направлено на защиту функции материнства

Также кроме вышеназванных документа Конституции и Закона РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и реализации их равных возможностей» необходимо произвести полнотекстовый поиск во всем действующем законодательстве по всем гендерным правовым понятиям (включая все правовые нормы действующего национального законодательства, имеющие гендерные характеристики), которые относятся к исследуемому вами проекту нормативного правового акта или политике. Так, например, если объектом анализа является Закон «О предупреждении насилия в семье», то также необходимо проанализировать следующие законы, которые в некоторых вопросах могут пересекаться в вопросах терминологии или субъектов, на которых они распространяются: Семейный кодекс, Жилищный кодекс, Закон Республики Таджикистан «О милиции», Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сёл», так как данные законодательные акты содержат терминологию супругов, членов семьи, родственников, несовершеннолетних, которые прямо или косвенно могут затрагивать лиц, на которые распространяет свое действие Закон «О предупреждении насилия в семье», а также ответственных за его исполнение.

На данном этапе необходимо выделить иные правовые акты (не имеющие в тексте и названии гендерных контекстов), однако фактически действующие асимметрично по отношению к мужчинам и женщинам, оказывающие прямое и косвенное действие на сферу гендерных отношений. Например, может иметь негативное воздействие именно на женщин, работающих на таких производствах, если отсутствует программа по созданию новых рабочих мест, если в этом случае отсутствует программа по созданию новых рабочих мест. Этот и подобные примеры показывают, что законодательство, которое охватывает область «прав женщин», значительно шире всех тех норм закона, в которых встречается слово «женщина». Также, когда Конституция устанавливает принцип охраны материнства и детства, это косвенно ведет к дискриминации мужчин на отцовство. Так, только в 2016 году был принят новый Трудовой Кодекс РТ, в ч. 2 ст. 224 которого предоставляется отпуск без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет предоставляется по их желанию: - по выбору родителей - матери либо отцу ребенка. До этого ТК давал такую возможность только матерям и не допускал возможность отцам брать отпуск по уходу за ребенком, что также являлось дискриминационной нормой.

Необходимо обратить внимание на содержание «гендерно-нейтрального» блока законодательства, то есть таких формулировок права, которые лингвистически никаким образом не выделяют признак пола. Согласно ч. 2 ст. 63 Закона РТ «О нормативных правовых актах» проект нормативного правового акта направляется соответствующему правотворческому органу одновременно на бумажном и электронном носителях, на государственном и русском языках. В данном случае такой анализ имеет смысл как в аспекте грамматических норм русского языка (здесь преобладают существительные мужского рода – «гражданин», «служащий», «избиратель», «инвалид»), так и в связи с реальными фактами дискриминации по признаку пола, свидетельствующими о том, что существующее законодательство не эффективно. Также есть нормы законодательства, которые имеют продолжение реализации конституционных принципов, таких как равенство всех перед законом и судом, равноправие мужчин и женщин (ст. 17 Конституции РТ), неприкосновенность личности (ст. 18 Конституции РТ), гарантированная судебная защита (ст. 19 Конституции РТ), охрана материнства и детства (ст. 34 Конституции РТ) и другие. Так, если мы вновь обратимся к анализу закона РТ «О предупреждении насилия в семье», то нам также необходимо проанализировать УПК, УК, ГПК, ЖК на предмет равной охраны жизни и здоровья жертв насилия в семье и возможности равного возмещения им вреда.

На второй стадии данного этапа эксперты должны задаться следующим вопросом: *Соответствуют ли положения проекта закона нормам международных договоров, затрагивающих вопросы гендерного равенства?*

Эксперты должны изучить все международные нормы, относящиеся к вопросам гендерного равенства и прав женщин. Таджикистан ратифицировал Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Факультативный протокол к конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин, Международный Пакт о гражданских и политических правах, Международный Пакт об Экономических, Социальных и Культурных правах, Конвенцию о правах ребенка, Международную конвенцию о защите прав трудящихся-мигрантов и другие. В 2015г. Таджикистан присоединился к Конвенции МОТ № 156 (1981) о трудящихся с семейными обязанностями и № 183 (2000) о защите материнства.

При этом эксперту следует обратить внимание на все иные ратифицированные государством конвенции. Данное положение базируется на рекомендации ООН, согласно которой гендерные вопросы включаются во все международные Конвенции, договоры и проекты.

Эта стадия предполагает не только изучение международных конвенций, но и умение соотнести их с нормами национального законодательства. Она является важной еще и потому, что обсуждаемая в мировом масштабе идеология гендерного равенства, принятие конвенций и ратификация их парламентами большинства государств мира, становятся высшим правом и носителем гуманитарных ценностей, заложенных в самой сути человеческого общества.

На данной стадии также необходимо провести соответствие международным стандартам в вопросах гендерного равенства не только непосредственно тот нормативный правовой акт или политику, которые вы анализируете, но и весь комплекс законодательных актов, которые так или иначе будут соприкасаться (пересекаться) или уже соприкасаются, если это уже действующий закон/нормативный правовой акт, при их реализации.

Третьей, заключительной стадией первого этапа является соотнесение положений проекта закона с каждой из составных частей гендерного равенства: равными правами, равной ответственностью; равной возможностью, равными партнерскими отношениями. При этом эксперт должен четко понимать, что подразумевается под вышеуказанными категориями, с тем, чтобы избежать неправильного понимания и толкования одних и тех же терминов, используемых в различных международных договорах и национальном законодательстве. Следует особенно внимательно подходить к анализу различных понятий и использовать их в том значении, которое уже принято в международном праве и действующем законодательстве, поскольку произвольное толкование терминов приводит к искажению их смысла и вводит в заблуждение при применении на практике.

В связи с чем, перед непосредственным переходом к проведению названной стадии предлагаем уяснить смысл обозначенных категорий:

Равные права – гарантированное государством, закрепленное в Конституции Республики Таджикистан, международных договорах, законах и иных нормативных правовых актах, равенство прав женщин и мужчин, то есть наличие одинакового юридического положения лиц обоего пола, обеспечение равного права осуществления всех гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав.

Равные возможности - система законодательных, организационных, экономических мер, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

Равные партнерские отношения - сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

Равная ответственность - способность лица независимо от половой принадлежности исполнять соответствующие обязанности, предписанные государством и нести за их неисполнение равную ответственность перед законом²³.

На данной стадии, вышеперечисленные составные части гендерного равенства выступают как инструмент воздействия на правовую норму, подвергаемую гендерной экспертизе. Следует помнить, что гендерное равенство юридическое (*de jure*), не обязательно означает гендерное равенство фактическое (*de facto*).

²³**Стандарты экспертизы законодательства:** Руководство по применению. 2-е издание /ЖогоркуКенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С. 63.

Соотнесение положений проекта закона с обозначенными частями гендерного равенства позволяет выявить дискриминационные положения, спрогнозировать будущее влияние положений проекта закона на женщин и мужчин, определить необходимость внесения в проект закона временных специальных мер, направленных на поддержку того из полов, который в исследуемой области отношений находится в уязвимом положении.

Рассматриваемая стадия очень важна, поскольку именно при соотнесении положений проекта закона с указанными частями гендерного равенства эксперт может произвести анализ и внести конкретные предложения (поправки) по искоренению дискриминационного положения и построению гендерно-сбалансированного проекта закона.

При прохождении названной стадии эксперт должен остановиться на следующих вопросах:

- 1) *Ограничивают ли положения проекта закона/нормативного правового акта права одного из полов?*
- 2) *Предоставляют ли положения проекта закона/нормативного правового акта более широкие права одному из полов?*

При ответе на поставленные вопросы эксперт должен постоянно принимать во внимание положения Закона РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, устанавливающих перечень мер, направленных на защиту одного из полов, но при этом не являющихся дискриминационными (Общая рекомендация № 25 (временные меры)).

Например:

Данное положение
предоставляет
разные права
женщинам и
мужчинам

*Право на пенсию по возрасту имеют мужчины, достигшие возраста 63 лет, женщины - 58 лет. Расчетный страховой стаж для назначения полной пенсии по возрасту на общих основаниях составляет:
для мужчин - 25 лет, для женщин - 20 лет. (статья 11 Закона РТ «О государственном пенсионном обеспечении граждан РТ»).*

- 3) *Предоставляют ли положения проекта закона/нормативного правового акта лицам разного пола одинаковую возможность их реализации?*
- 4) *Имеют ли мужчины и женщины равные права в рамках закона обращаться в суд в случае нарушения прав или возникновения споров?*

Ответить на данные вопросы экспертам будет не так просто в связи с тем, что часто равенство полов в законодательстве отражено, но в реальности не реализуется. Для этого эксперту необходимо привести соответствующие факты и доказательства, что та или иная норма законопроекта о равенстве полов будет не реализована либо имеются препятствия на пути к ее реализации.

Для этого необходимо проанализировать ряд подзаконных нормативных актов, которые способствуют реализации Закона, статистику правоохранительных органов и другое. Так, например, может ли лицо, подвергшееся насилию в семье получить реальную защиту со стороны насильника в семье, согласно нормам всего правоохранительного законодательства РТ. При исследовании данного

вопроса ответ будет отрицательный так, ст. 21 Закона РТ «О предупреждении насилия в семье» не имеет действенных механизмов реализации, УК не предусматривает уголовную ответственность за насилие в семье, насильника нельзя изолировать от жертвы, даже временно, если только он не покушался на ее жизнь, но на это должны быть очень веские доказательства, ни один нормативный акт не предоставляет право на бесплатную и социальную помощь жертве насилия в семье. И в связи с тем, что статистика показывает, что женщины подвергаются насилию в семье больше, чем мужчины²⁴, соответственно данный Закон не защищает женщин от насилия в семье при его реализации.

Также на равные возможности можно посмотреть с точки зрения свободы выбора. Может ли мужчина и женщины при реализации права сделать выбор свободно, либо у них нет вообще данного выбор, и они пользуются тем, что они имеют в действительности.

5) Устанавливают ли положения проекта закона/нормативного правового акта равную ответственность для лиц разного пола?

6) Содержит ли проект закона/нормативного правового акта дифференцированный подход при установлении ответственности лиц разного пола?

При ответе на данные вопросы нужно помнить, что согласно статье 17 Конституции в Республике Таджикистан все равны перед законом и судом. Тем не менее, наше законодательство содержит в себе примеры нормативных правовых актов, устанавливающих разную ответственность лиц разного пола. Таким актом может выступать Уголовный кодекс РТ, предусматривающий, что пожизненное лишение свободы не назначается женщинам, лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет. Уголовно-исполнительный кодекс РТ также предусматривает отдельные виды льгот, предоставляемые женщинам, отбывающим наказание в виде лишения свободы.

Вместе с тем, следует заметить, что реализация принципа равенства применительно к содержанию уголовно-правовых норм никогда ранее не подвергалась анализу с позиций концепции гендерного равноправия. И если следовать этим идеям до конца, то необходимо признать, что предоставление привилегий при наступлении уголовной ответственности в зависимости от половой принадлежности все же является нарушением принципа равенства.

Другой вопрос - надо ли приводить положения уголовного закона в абсолютное гендерное равновесие или все же, исходя из принципа гуманизма уголовного права и руководствуясь другими соображениями (например, особой защитой материнства и детства), этого делать не нужно. И тогда определенные привилегии при реализации уголовной ответственности для совершивших преступление женщин вообще и для беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, в частности, должны быть сохранены, несмотря на то, что они формально принцип равенства

²⁴ За 2012 - 2013 годы в кризисный центр "Бовари" при Комитете по делам женщин и семьи обратились 3268 граждан. Из них 3054 обратившихся составляют женщины. Из этой цифры 1714 обращений были связаны с вопросами насилия в семье. (п. 11 Государственной программы по предупреждению насилия в семье в Республике Таджикистан на 2014 - 2023 годы).

нарушают. Представляется, что поддержки заслуживает именно этот подход, поскольку такие уголовно-правовые нормы не являются дискриминацией в смысле статьи 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²⁵. По нашему мнению, тогда отцы – одиночки, воспитывающие малолетних детей, также должны входить в эту категорию льготников, с точки зрения равенства полов. Их намного меньше, чем женщин, но не следует исключать и данного факта также.

ЭТАП 3. Выявление, определение и поиск путей решения проблемы.

Как правило, анализ политики либо законопроекта/проекта нормативного правового акта начинается с определения проблемы и поиска возможностей ее решения. Этот этап включает такие действия, как определение природы, масштаба и степени важности проблемы, которые делают необходимым её включение в политическую повестку дня.

При выявлении, определении и поиске путей решения проблемы обычно ставятся следующие вопросы:

- В чем заключается проблема?
- Кто утверждает, что проблема состоит именно в этом?
- Почему вопрос превратился в проблему?
- Насколько Ваш личный/профессиональный/корпоративный опыт (Ваш гендер /опыт/ ценности/ убеждения/ предположения/ обстоятельства) влияют на понимание проблемы?
- В чем причины проблемы?
- Почему причины проблемы не исчезают?
- Какие факторы воздействуют на проблему?
- Требуется ли для нахождения решения проблемы разработка определенной политики и её анализ?
- Возможно, существует политика, но она не эффективна. В чем причины ее неэффективности?

Для того чтобы выявление, определение и поиск путей решения проблемы содержали гендерный аспект, следует принять во внимание, следующее:

- При формулировании вопросов по проблеме и целевых групп, которые затрагивает данная проблема необходимо учитывать спектр различий опыта женщин и мужчин. Также важно учесть при изучении проблемы, те устоявшиеся и доминирующие в обществе культурные практики, которые не совпадают с позицией гендера.

²⁵Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С. 67-68.

Для примера можно взять такую практику – запрет во многих семьях Таджикистана супруге работать со стороны мужа. Является ли это насилием в семье? Эксперты, занимающиеся данным вопросом, должны изучить мужской взгляд на эту проблему, женский взгляд и мнение как национальных, так и международных экспертных организаций в данном вопросе, законодательство Таджикистана и международно-правовые нормы. И соответственно прийти к соответствующему заключению. Так, например, Конституция Республики Таджикистан в ст. 35 и Трудовой кодекс Республики Таджикистан в ст. 5 устанавливают, что каждый имеет право без какой-либо дискриминации и принуждения свободно выбирать труд или свободно соглашаться на труд, распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

А также в УК имеется ст. 143 Нарушение равноправия граждан, диспозиция части 1 гласит: «Умышленное прямое или косвенное нарушение либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, личного, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям, общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам гражданина» -, наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот показателей для расчетов либо лишением свободы сроком до двух лет. Соответственно мы приходим к выводу, что это является насилием экономического характера. Но вопрос применения ответственности в данном случае остается открытым, так как практически применения нормы ст. 143 УК Республики Таджикистан на практике по вышеуказанному примеру нет.

При проведении гендерного анализа необходимо учитывать:

- Ваш опыт может повлиять на Ваше восприятие и помешать задать вопросы и услышать ответы. Следует принять все меры к тому, чтобы политика, программы и законодательство не укрепляли стереотипы и не поддерживали систематическую дискриминацию женщин или мужчин;
- Политика, программы и законодательство могут быть успешными, только если они рассчитаны на потенциальное воздействие, на человека. Следует учесть их воздействие, как на женщин, так и на мужчин;
- К выявлению проблем следует привлекать как женщин, так и мужчин. Что могут сказать по этому вопросу женские организации и исследователи, осознающие важность гендерной проблемы? В какой мере на вопрос оказало влияние общественное мнение? Был ли учтен женский аспект? В какой мере в выявлении проблемы приняли участие социально ущемленные группы женщин и мужчин?
- Возраст и другие факторы предопределяют различие опытов мужчин и женщин (например, беременность, родительские обязанности, ответственность, пенсионные пособия);
- Каким образом справедливость может стать вопросом политики? Например, имеется ли в настоящее время разница в величине пособий, получаемых женщинами и мужчинами, в той сфере,

которая является предметом разрабатываемой политики? Заинтересованы ли Вы в политике, обеспечивающей средства преодоления гендерного неравенства и/или устранения барьеров;

- Наличие факторов (культурных, экономических, политических, правовых, социально-экономических и др.), способных повлиять на положение с гендерной справедливостью в рамках данной проблемы. Например, можно рассмотреть, в какой мере опыт женщин и мужчин зависит от географического фактора, и в какой степени на него влияют такие факторы, как бедность, расовое происхождение, принадлежность к коренным народам, инвалидность или её отсутствие. Также следует изучить влияние политических и других событий (природных катаклизмов, реформ, правовых решений и т.д.), которые могли вызвать появление проблемы. Использование гендерного анализа помогает нам увидеть многогранность выявленной проблемы²⁶.

Так, например, новое пенсионное законодательство Таджикистана, которое ставит в зависимость размера будущих пенсий от накопительных взносов, а это значит от тех, отчислений, которые поступают из официальных оплат труда, получаемых работником отрицательно будет влиять на тех лиц, которые не заняты в формальном секторе экономики. Таковыми лицами являются большинство трудовых мигрантов, как мужчин, так и женщин, не работающих, работающих на дому или на полях не официально. Уровень подготовки и возможности найти работу молодых женщин и мужчин, как правило, различны. Традиционно, рынок труда с оплачиваемой работой не позволяет женщине получить профессиональную подготовку и далее занять рабочее место в сфере науки и технологий. В условиях, когда наличие технологических навыков придает все большее значение, женщины сталкиваются здесь со все большими проблемами в трудоустройстве.

Молодые мужчины, не имеющие возможности найти работу, склонны к насилию и преступности. Молодые женщины или брошенные жены трудовых мигрантов подвержены насилию или занятию проституцией, но выражается это по-разному.

Исторически, вознаграждение женщины за ее оплачиваемый труд или заработная плата женщин почти всегда была ниже. Беременность, давление со стороны одноклассников и многие другие факторы, побуждающие молодых людей бросать школу и пополнять ряды безработных, но при этом эти факторы по-разному воздействуют на положение женщин и мужчин.

Информация, необходимая для проведения анализа приведенных выше примеров может быть получена путем изучения гендерно - дезагрегированных статистических данных о мужчинах и женщинах, через прямое контактирование с молодыми женщинами и мужчинами (проведение опросов), консультации с группами малообеспеченных граждан, группами, выступающими за учет гендерного фактора, а также с исследовательскими группами, изучение альтернативных отчетов НПО, предоставляемых в Комитеты ООН, официальные отчеты Правительства РТ, отчеты

²⁶formulaprava.ru/files/ Гендерный анализ. Руководство по разработке политики. Подготовлено Управлением по делам женщин Канады

международных институциональных организаций, таких как, например, ОБСЕ, ЮНИСЕФ, Фонд народонаселения, ПРООН, ВОЗ, обзор литературы и другие.

Для более системного учета информации, и понимания ситуации и проблемы, которые необходимо анализировать, и той информации, которой вам недостает предлагается для заполнения следующая таблица с вопросами:

Описание ситуации			
1. Отраслевые и стратегические вопросы	Вопрос 1	Вопрос 2	Вопрос 3
			<i>Каковы гендерные измерения вопроса 3? И т.д.</i>
Что вы знаете?			
Индикаторы (количественные и качественные)	<i>Существуют ли какие-либо показатели, высвечивающие гендерные аспекты, которые регулярно отслеживаются? Какие гендерные индикаторы используются? Кто ведет учет?(Например, индикаторы ЦУР/НСП и т.д.)</i>		
Существующие материалы исследований	<i>Располагаете ли вы или ваши коллеги какими-либо материалами исследований, освещающими гендерную проблематику? По каким проблемам эти материалы?</i>		
Программы Правительства	<i>Существуют ли какие-либо Государственные программы, направленные на решение вопроса 1? Рассматривается ли в них подробно гендерное измерение?</i>		

<p>Наличие Ратифицированных международных нормативных актов по правам человека. Рекомендации Договорных и Уставных органов ООН по вопросу отраслевым и гендерным вопросам по стране, спецдокладчиков</p>	<p>Какие международные правовые акты по правам человека страна ратифицировала. Какие из данных актов могут затрагивать решение вопроса 1. Какие рекомендации договорных и уставных органов даны по решению вопроса 1 и затрагивается ли в них гендерное измерение.</p>		
--	--	--	--

Для наглядности приведем пример составления описания ситуации:

Описание ситуации			
<p>1. Отраслевые и стратегические вопросы</p>	<p>Вопрос 1 Доступ жертв насилия в семье к правосудию</p>	<p>Вопрос 2 Оказание государственных услуг лицам, подвергшимся насилию в семье</p>	<p>Вопрос 3</p>
<p>2. Гендерные вопросы</p>	<p><i>Кто наиболее подвержен насилию в семье, мужчины или женщины?</i></p> <p><i>Имеют ли мужчины и женщины равный доступ к правосудию после того как они подверглись насилию в семье.</i></p> <p><i>Каковы последствия гендерного неравенства?</i></p> <p><i>Кто вероятный насильник?</i></p> <p><i>Каков его профиль?</i></p> <p><i>Есть ли какие-то регионы, где уровень НС очень выше других?</i></p>	<p><i>Одинаково ли мужчины и женщины могут воспользоваться государственными услугами в сфере превентивных механизмов насилия в семье</i></p>	<p><i>Каковы гендерные измерения вопроса 3? (сколько мужчин и женщин за отчетный период обращалось в милицию по факту насилия в семье, сколько мужчин и женщин воспользовались помощью социальных кризисных центров) и т.д.</i></p>

Что вы знаете?

<p>Индикаторы (количественные и качественные)</p>	<p>Количественный индикатор – обращения граждан По данным гендерных индикаторов Стратегии активизации роли женщин, за 2012г. количество женщин, совершивших преступление составляет 1630ч., количество мужчин 11169ч. Если за основу брать количественный индикатор по обращениям граждан, то за 2012 - 2013 годы в кризисный центр “Бовари” при Комитете по делам женщин и семьи обратились 3268 граждан. Из них 3054 обратившихся составляют женщины. Из этой цифры 1714 обращений были связаны с вопросами насилия в семье.</p>	<p>Количество кризисных центров и приютов на душу населения. Доступность кризисных центров для мужчин и женщин</p>	
<p>Существующие материалы исследований</p>	<p>Альтернативный отчет по КЛДЖ Коалиции женских НПО «От равенства юридического к равенству фактическому». Анализ, подготовленный ООН-Женщины Таджикистана «Законодательство и политика Республики Таджикистан в сфере социальной защиты населения: Гендерный анализ.», Душанбе 2012г. Данные материалы содержат как количественную, так и качественную информацию о вопросах насилия в семье, и как оно отрицательно влияет на положение женщин в Республике Таджикистан</p>		
<p>Программы Правительства</p>	<p>Государственная программа по предупреждению насилия в семье в Республике Таджикистан на 2014 – 2023 годы и Национальная стратегия активизации роли женщин. Государственная программа по предупреждению насилия в семье в Республике Таджикистан на 2014 – 2023 годы не отражает гендерных аспектов, и каким образом она будет влиять на мужчин и на</p>	<p>Государственная программа по предупреждению насилия в семье в Республике Таджикистан на 2014 – 2023 годы и Национальная стратегия активизации роли женщин.</p>	

	женщин. Стратегия показывает гендерные различия и проблемы в вопросах насилия в семье.		
Наличие Ратифицированных международных нормативных актов по правам человека. Рекомендации Договорных и Уставных органов ООН по вопросу отраслевым и гендерным вопросам по стране, спецдокладчики	Таджикистан ратифицировал КЛДЖ, Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин. В 2013г. КЛДЖ, в 2015г. комитетом ООН по ЭСКП были даны заключительные рекомендации в отношении домашнего насилия. Также в страну приезжал специальный докладчик по насилию в отношении женщин в 2008г. Доклад специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Якин Эртюрк о ее миссии в Таджикистан (15–23 мая 2008 года)		

Заключительные замечания Комитетов ООН, содержат очень много полезной и актуальной информации, например, Комитет по КЛДЖ, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, а также доклады специальных докладчиков, которые исследовали правовую и политическую среду в стране. Возможно, также использовать такой подход, как *вторичный анализ данных*, полученных другими исследователями и содержащихся в сборниках, журналах и отчетах. В сжатых временных и финансовых рамках или в том случае, когда для формулировки проблемы, причин и способов ее решения целесообразно привлечь компетентных специалистов, применяются экспресс-методы получения данных, а именно: *фокус-группа или экспертный опрос*. Эти же методы применяются в тех случаях, когда недостатки фокус-группы состоят в том, что создается искусственная обстановка, которая может влиять на высказываемое мнение, формируемое в ходе групповой динамики. Недостаток метода экспертного опроса связан с тем, что в качестве респондентов здесь обычно выступают лица, обладающие высоким статусом. Несмотря на широкие познания в той или иной области, эти люди демонстрируют определенные ограничения в своих суждениях в силу специфической организации профессиональных знаний, которыми они обладают, а также ввиду дистанцированности экспертов от реальных проблем, переживаемых людьми.

Источники информации можно найти в следующих сайтах: <http://www.ohchr.org/RU/>, <http://www.osce.org/ru/tajikistan/>, http://www.unwomen-eeca.org/ru/strani_sng/tadzhikistan/, <http://eeas.europa.eu/delegations/tajikistan/index>, также это могут быть сайты министерств и ведомств.

Вышеприведенные примеры показывают, что проблемы, стоящие перед мужчинами и женщинами, различны. Каждая из проблем, выявленная путем гендерного анализа, нуждается в рассмотрении на последующих этапах разработки политики или законопроекта/проекта нормативного правового акта для ее решения.

ЭТАП 4. Определение желаемых/ожидаемых результатов.

На этом этапе определяются желаемые и ожидаемые результаты политики/закона. В ходе анализа предусмотренных/непредусмотренных результатов обычно изучается, в какой степени предлагаемая политика/закон может совпадать или вступать в противоречие с другими стратегиями или задачами правительства. На этом этапе обычно определяются критерии оценки эффективности, процессы мониторинга, партнеры по оценке результатов и схемы подотчетности.

Данный этап включает также, как и предыдущий несколько стадий.

На первой стадии важно определить главных участников процесса реализации политики или закона. Поэтому важно ответить на следующий вопрос:

1. *Кто является главным участником процесса реализации законопроекта/нормативного правового акта или политики?*

В любых вопросах соблюдения и реализации прав человека, включая гендерное равенство, главным носителем обязательств является государство. Но государство – это целый институт, обладающий огромным потенциалом, в том числе и в плане наличия всех государственных ведомств. Не всегда реализация закона или политики возложена на одно ведомство. В некоторых случаях реализация предусматривает включение целого ряда ведомств. Например, часть направлений может быть делегирована, органам местного самоуправления (регистрация факта рождения ребенка, брака, смерти²⁷). Но в независимости от этого, в целом за положительный или отрицательный результат реализации, или воздействия того или иного закона или политики несет ответственность Правительство РТ. А в отношении общеобязательных нормативных правовых актов тот государственный орган власти, который его разработал и представил МБ РТ на регистрацию. Поэтому Правительству/государственному органу важно при разработке законопроекта/ нормативного правового акта или политики учесть взаимодействие между государственными органами, координацию между государственными органами и другими негосударственными участниками процесса при их реализации, такими как, общественные организации, джамоаты, а также назначение единого органа либо должностного лица, который будет отвечать и контролировать в целом весь процесс реализации закона или политики.

²⁷ Ч. 1 ст. 6 Закона РТ «О государственной регистрации актов гражданского состояния». (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2006 г., №4, ст. 201; 2008 г., №12, ч. 2, ст. 1017; 2009 г., №3, ст. 89; 2011 г., №3, ст. 178; №6, ст. 444; 2015 г., №3, ст. 220; №11, ст. 961, ст. 962; Законы РТ от 15.03.2016 г., №1291; №1292).

Так, например, Законом РТ «О предупреждении насилия в семье» на Правительство РТ возложено обеспечение государственной политики в области предупреждения насилия в семье, на другие министерства и ведомства возложены соответствующие функции в пределах компетенции их министерств и ведомств. Но Законом ни на один государственный орган не возложена функция контроля за его исполнением. Отсюда возникает вопрос: Будет ли реализация данного закона эффективна и добьется ли Правительство ожидаемых результатов от принятия данного Закона.

На данной стадии также важно экспертам определить:

- 1) Какую цель намерено Правительство/государство/уполномоченный орган достичь при принятии той или иной политики/закона/общеобязательного нормативного правового акта?*
- 2) Для получения каких конкретных результатов разрабатывается политика закона/общеобязательный нормативный акт? Чем объясняется выбор именно этого приоритета?*
- 3) Есть ли возможность добиться желаемого результата другими средствами, помимо новой или пересмотренной политики или законодательства? Можно ли считать разработку политики/законодательства лучшим средством достижения желаемого результата?*
- 4) В какой степени эти результаты совпадают или противоречат другим ценностям, задачам или стратегиям правительства?*

Почему мы говорим Правительство и государство, потому что с точки зрения международных документов по правам человека, именно государство, присоединившееся к международному акту, берет на себя обязательство его выполнять и соблюдать. Так, например, в ст. 3 КЛДЖ указано, что Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами. В продолжение данной нормы Конвенции Правительство Таджикистана разработало и приняло Национальную Стратегию активизации роли женщин, основной целью которой является реальное достижение гендерного равенства мужчин и женщин во всех областях жизни страны. Но это также означает, что другие государственные органы как на местном, так и на республиканском уровне, являясь частью Правительства РТ также несут такую же ответственность за реализацию принципа гендерного равенства в РТ.

В отношении необходимости принятия или непринятия законопроекта, или политики можно привести на примере процесса принятия Закона РТ «О предупреждении насилия в семье». На протяжении долгих лет противники данного закона утверждали, что наличие УК и УПК достаточно для противодействия насилия в семье. Сторонники принятия данного закона утверждали, что решения вопроса насилия в семье кроется не только в нормах уголовного и уголовно-процессуального

законодательства. Этот вопрос необходимо решать в комплексе, включая как профилактические меры (образование, информирование, консультирование и др.), так и защитные (психологическая реабилитация, наказание виновных, возмещение ущерба, предоставление убежища и др.). И весь этот комплекс мер должен быть между собой взаимосвязан, а значит и государственные органы, которые участвуют в данном процессе должны тесно взаимодействовать между собой по предмету регулирования Закона. (т.е. при анализе вопроса о необходимости закона или политики эксперт должен проанализировать насколько действующая политика или законодательство эффективно регулирует гендерное равенство, приведет ли принятие нового закона к ожидаемым результатам либо просто есть необходимость улучшить действующий закон, возможно необходимо разработать механизмы реализации закона и т.д.)

На второй стадии данного этапа гендерного анализа необходимо ответить на следующий вопрос:

1) На какие группы нацелена политика либо законопроект (либо другого участника)?

Пояснение: В целом, политика/законопроект/ *нормативный правовой акт* имеет направленность на определенную целевую группу. Но также может иметь неопределенный круг участников. Например, в случае политики безопасного материнства правительство Таджикистан намерено охватить всех женщин репродуктивного возраста и беременных женщин. А Государственная программа РТ «О правовом просвещении граждан РТ» направлена в целом на все население РТ без определения пола и различных уязвимых групп. Закон РТ «О предотвращении насилия в семье» направлен на мужчин и женщин, проживающих совместно как в браке, так и вне брака, но фактически ведущих совместное хозяйство, их детей, а также других членов их семей.

Экспертам необходимо также рассматривать законопроект/политику/ *нормативный правовой акт* с точки зрения интересов уязвимых групп. В данном случае важно рассмотреть вопрос о целесообразности выделения отдельных уязвимых групп в том или ином законопроекте/ политике/ *нормативном правовом акте*. Поможет ли конкретизация данных групп при их реализации данным группам или ухудшит их положение? Конечно в законе, имеющем общий характер не всегда возможно дифференцировать лиц, на которых он будет распространять свое действие, например, по социальному статусу. Но можно, например, учесть принципиальные нормы, которые затронут, так или иначе, положение уязвимых групп.

Так, в Законе РТ «О предотвращении насилия в семье» нет отдельных положений относительно ВИЧ-инфицированных лиц или лиц с инвалидностью, хотя известно, что именно эти лица подвержены наиболее часто насилию в семье. Поэтому важно включить в обязанности сотрудников субъектов предупреждения насилия в семье, например, учитывать здоровье таких людей, и другие специфические функции.

Следующий вопрос, на который необходимо ответить экспертам – это:

2) Окажут ли положения проекта закона/ нормативного правового акта различное воздействие на положение мужчин и женщин или их воздействие будет одинаковым?

При ответе на поставленный вопрос эксперту необходимо тщательно изучить положения проекта закона/ *нормативного правового акта*, текущую ситуацию в обществе, существующие гендерно-дезорегистрированные статистические данные. Выделить для себя сложившиеся в обществе стереотипы, препятствия (культурные, религиозные, экономические, социальные, политические и др.), наличие которых может привести к ущемлению прав мужчин или женщин. На данной стадии нужно уделить особое внимание тому факту, что даже в случае не нахождения в проекте положений, носящих явный характер прямой либо косвенной дискриминации, на практике при применении норм может возникнуть ситуация, когда их реализация окажет разное воздействие на положение лиц разного пола.

Важно: необходимо провести параллель между элементами прав человека и гендерным равенством.

При ответе на данный вопрос экспертам необходимо учитывать также воздействие политики/закона/ *нормативного правового акта* на мужчин и женщин с точки зрения соблюдения основных элементов прав человека. Четырьмя важными элементами прав человека, потенциально имеющим отношение к анализируемой политике или законопроекту являются следующие: наличие, доступность, приемлемость и качество, которые способствуют более четкому пониманию воздействия, оказываемого политикой.

В целях анализа воздействия политики или закона на те или иные права женщин и мужчин полезно провести различие между наличием, доступностью, приемлемостью и качеством услуг, товаров и учреждений, связанных с данным правом. Они являются существенными компонентами оценки реализации политики, основанной на учете прав человека. На практическом уровне они указывают на источник возникновения проблемы в реализации политики. Наличие, доступность, приемлемость и качество связаны между собой и дополняют друг друга. Ниже мы приведем пример по всем всем четырем компонентам с точки зрения права на здоровья, учитывая гендерную составляющую.

Требования к наличию

Функционирующая система общественного здравоохранения, учреждения здравоохранения, товары и услуги, а также программы, должны иметься в стране в достаточном количестве, при этом учитывая интересы как мужчин, так и женщин²⁸.

Требования к доступности

²⁸МПЭСКИ Общий комментарий 14, параграф 12

Услуги, товары, учреждения здравоохранения должны быть доступны для всех, не дискриминировать в рамках юрисдикции государства-участника²⁹. При анализе доступности особенно важно рассмотреть барьеры на пути уязвимых и маргинализированных групп женщин, а также устранение этих барьеров. Доступность включает следующее:

- Физическая доступность: учреждения находятся в пределах безопасной физической досягаемости;
- Экономическая (материальная) доступность: материальная возможность (возможность материально осилить) для всех, включая уязвимые группы;
- Информационная доступность: право проводить поиск, получение и передачу информации и идей касательно вопросов здоровья. Информационная доступность не должна ограничивать право людей на конфиденциальность их персональных данных о здоровье.

Контрольный перечень уязвимых или маргинализированных групп:

- малолетние девочки и молодые женщины;
- незамужние сексуально активные женщины;
- женщины, страдающие от насильственных отношений;
- женщины - работники коммерческого секса;
- женщины в пост-репродуктивном возрасте;
- сельские женщины;
- женщины-беженцы;
- покинутые жены трудовых мигрантов;
- этнические меньшинства и коренное население;
- женщины с ограниченными физическими или умственными возможностями.
- женщины, живущие с ВИЧ/СПИДом;
- другие соответствующие группы

Требование к приемлемости:

Все услуги, товары, учреждения здравоохранения должны отвечать требованиям медицинской этики и особенностям культуры, то есть уважать культуру индивидов, меньшинств, народов и сообществ; быть гендерно-чувствительными и чувствительными к требованиям возраста

²⁹ МПЭСКОП Общий комментарий 14, параграф 12b

(жизненного цикла);а также предоставляться таким образом, чтобы соблюдать конфиденциальность и улучшать состояние здоровья целевого населения³⁰.

Важное примечание: Приемлемость не может использоваться в качестве оправдания практики исключения (например, когда девочкам-подросткам отказывают в услугах репродуктивного здравоохранения и в информации с целью

«защиты их чести»). Другим ограничением приемлемости являются традиционные практики, наносящие ущерб праву женщин на здоровье (например, калечащие операции на женских гениталиях). Такие методы считаются дискриминационными.

Требования к качеству:

Учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть приемлемы с научной и медицинской точек зрения, а также быть хорошего качества. Это включает, помимо прочего, квалифицированный медицинский персонал; лекарства и оборудование с не истекшим сроком использования, действие которых подтверждено научными методами; чистая питьевая вода и надлежащие санитарные условия³¹. И, например, если мужчина находится на лечении и может за него заплатить, ему предоставляют качественно медицинское обслуживание, а женщине, с сельской местности, не имеющей возможности дорогостоящей оплаты за лечение, предоставляется лечение низкого качества (не достаточный уход, просроченные лекарства). В таких ситуациях в государстве должна существовать государственная политика, позволяющая лечение таких ли за счет государства.

Если вы анализируете уже действующий закон, то эксперт также может проанализировать политики, принятые государством в целях реализации того или иного законодательного акта. На сколько политика учитывает положение мужчин и женщин, различные стереотипы в обществе и другое. Приведем следующий пример небольшого анализа:

В Таджикистане действует Кодекс о здравоохранении РТ с мая 2017г. В главе 13 данного кодекса регламентирует отношения в сфере репродуктивного здоровья. Так, в ч. 2 ст. 84 КЗ РТ указано, что Государством гарантируются:

- дородовые и послеродовые льготы матерям;
- защита от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального домогательства;

³⁰МПЭСКОП Общий комментарий 14, параграф 12с.

³¹МПЭСКОП, Общая рекомендация 14, параграф 12d

-доступ к информации, направленной на поощрение социального, духовного и морального благополучия, физического и психического здоровья в сфере деторождения. В данном случае Кодексом предусмотрены те физиологические особенности женщин в отношении беременности и родов и предусмотрены льготы. Но какие именно льготы данный Закон не предусматривает. Мы говорим, что декларированное равенство в законе, или предоставление временных мер для женщин для выравнивания их статуса мужчинами либо, учитывающее их физиологические особенности, не является обязательно выполняемым на самом деле обязательством государство. Для того, чтобы выяснить насколько эта норма реализуема, экспертам в данном случае необходимо провести анализ других законов и политик, которые возможно данные льготы предусматривают. Да, действительно ТК предусматривает пособие по беременности и родам матерям, которые работают. Но таких льгот нет для матерей, которые не работают, а таких по данным государственной статистики большинство. В РТ закончил в 2014г. действовать Национальный Стратегический План по репродуктивному здоровью до 2014г., в котором также не предусмотрены механизмы действия данной нормы.

Данные анализ мы можем использовать уже при мониторинге реализации действующих законов и политик, не проводя специальных опросов и исследований, а только проанализировав статистические данные по количеству рожденных детей в году, количеству работающих официально женщин на сайте государственного Комитета по статистике РТ и анализа тех, правовых актов, о которых говорилось выше.

3) *Приведет ли принятие проекта закона/нормативного правового акта к ухудшению гендерного равенства?*

4) *Сможет ли проект закона/нормативного правового акта сломать сложившиеся в обществе гендерные стереотипы?*

Важно знать:

Государства-участники должны принимать все соответствующие меры с целью изменения социальных и культурных моделей 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.

статья 5 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Но Правительству к борьбе со стереотипами необходимо подходить очень осторожно, так чтобы это не вызвало волну массовых протестов населения и возможно не привело к ущемлению других прав человека. Так, например, в Таджикистане с 2016г. ввели новые условия, препятствующие заключению брака – это брак между детьми братьев, сестер, братьев и сестер; дядей по материнской линии и племянницей, дядей по отцовской линии и племянницей, тетей по материнской линии и племянником, тетей по отцовской линии и племянником; лицами, выкормленными молоком одной женщины.

Реакция граждан на данные нововведения неоднозначная возникла не только из-за того, что практика заключения родственных браков в Таджикистане очень широко распространена, но и потому, что на территории Таджикистана нет такого оборудования, способное проводить генетическую экспертизу. А если даже и будет, то оно не будет массового масштаба и данные услуги являются дорогостоящими и непосильны рядовым гражданам. Так, если брак заключается на селе, будущим супругам необходимо поехать в центр, где эта экспертиза проводится, потратить определённую сумму и только потом зарегистрировать свои отношения. Но, кроме того, нет механизма реализации данных норм. Эксперты полагают, что нововведения может отягчить ситуацию женщин на селе, где такие браки между родственниками укоренились. Это породит количество незарегистрированных религиозных браков, что повлечет еще большую уязвимость женщин.

5) *Выявлены ли во время гендерного анализа гендерные вопросы, не нашедшие отражение в проекте закона/нормативного правового акта? Каким образом можно их решить?*

6) *Необходимо ли внесение в проект закона каких-либо поправок?*

Если да, то:

- смогут ли поправки полностью исключить дискриминационные положения проекта закона, предупредить косвенную дискриминацию, сломать сложившиеся в обществе гендерные стереотипы?
- станут ли предлагаемые поправки стимулом для разрушения существующих в настоящее время препятствий на пути достижения гендерного равенства?
- укрепится ли с внесением рекомендуемых поправок положение того из полов, который в данной области отношений находится в уязвимом отношении?

Анализировать проект закона/нормативного правового акта необходимо, принимая во внимание различные воздействия его положений на женщин и мужчин, но, не прибегая к использованию гендерно-нейтрального анализа, который не учитывает гендерные различия, а соответственно не принесет пользу как женщинам, так и мужчинам. Существующая точка зрения, согласно которой равенство рассматривается как одинаковое обращение со всеми, одним и тем же образом, независимо от личных обстоятельств, исходит из убеждения в том, что все люди уже равны, и, следовательно, справедливо одинаковое обращение со всеми. Однако этот подход игнорирует различные физические, социальные, экономические характеристики и жизненный опыт женщин и мужчин так же, как и групп женщин и мужчин таких, как инвалиды, матери и отцы-одиночки и одинокие престарелые лица, и другие³².

³²Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению. 2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С. 72

Использование гендерного анализа помогает при составлении плана исследований, выработке методологии, сборе данных и выполнении анализа, чтобы гарантировать, что были приняты во внимание обстоятельства, в которых находятся и женщины, и мужчины.

Например, если результатом политики или законопроекта должно стать увеличение числа молодых женщин, получающих рабочие специальности, то в ходе исследования необходимо обратить внимание на специфические барьеры и на то, что помогает им при обучении. При этом и те, и другие будут отличаться от того, с чем сталкиваются молодые мужчины. В целях привлечения к участию в исследованиях и получения вклада молодых людей могут быть разработаны учитывающие гендерный аспект мероприятия (проведение фокус групп, применение обеспечивающих участие молодежи методологий, разговоры с детьми, оставленными без родительского присмотра и т.п.).

На третьей стадии данного этапа экспертам необходимо рассмотреть вопросы мониторинга и отчетности. Следующие вопросы будут важны:

- 1) *Какие процессы мониторинга и схемы подотчетности необходимы для достижения результата закона или политик?*
- 2) *Установлены ли индикаторы оценки воздействия на достижение гендерного равенства?*
- 3) *Проводился ли гендерно-чувствительный мониторинг политики/закона/нормативного правового акта? Каковы его результаты?*

Здесь необходимо принять во внимание, что при разработке политики следует предусмотреть разные методы мониторинга и схемы подотчетности по результатам для мужчин и женщин. Необходимо учитывать тот факт, что традиционный подход основан на применении мужских стандартов, и что могут потребоваться новые подходы. Эксперты должны дать рекомендации по вопросам мониторинга и оценки, учитывая гендерную составляющую. Например, принимая новую Инструкцию о порядке государственной регистрации актов гражданского состояния, МЮ может возложить обязанность на заведующих секторами ЗАГС вести учет дезагрегированных данных по признаку пола по заявлениям, жалобам и другое. Тем самым МЮ будет иметь картину обращений по полу, данные об инициативе за ускоренную регистрацию брака по фактам оплаты по полу и другое.

ЭТАП 5. Описание потенциала реализации политики или закона

На данном этапе экспертам необходимо рассмотреть потенциал правительства по реализации выбранной политики или закона с учетом гендерных подходов. Вам следует искать информацию о человеческих и финансовых ресурсах, имеющихся для ее реализации. Государственные ресурсы находятся в движении, поэтому также рассмотрите факторы, которые могут сузить или расширить потенциал правительства. Они включают культурные, религиозные и социальные факторы. Последним, но не менее важным условием является изучение воздействия доноров, а также влияния других международных связей. Для реализации тех или иных законов и политик, в том числе в сфере гендерного равенства, государство должно выделять достаточные бюджетные средства и иметь человеческие ресурсы. Недостаточный потенциал сам по себе не является оправданием

неудовлетворительной политики гендерного равенства или ее отсутствия. Множество мер в арсенале правительства не требуют привлечения значительных ресурсов, например, такие как распространение информации. Даже в то время, когда ресурсы серьезно ограничены, правительство обязано защищать уязвимые группы через целевые программы³³. Нехватка ресурсов иногда является результатом отсутствия приоритетности этой отрасли, когда правительства тратят крупные объемы средств не на охрану материнства и детства, а на другие статьи, например, на военные расходы. Правительства могут укреплять свой потенциал через обращение за международной помощью³⁴, которая может принимать формы финансовой поддержки от стран-доноров или международных организаций, экспертно-технической помощи и обмена информацией. Существуют также такие факторы, которые ограничивают потенциал правительств по реализации политики, например, социально-культурные факторы (к примеру, традиции, в соответствии с которыми жизни женщин не представляют большой ценности), религиозные факторы (к примеру, роль религии в политике по защите репродуктивных прав) и экологические вопросы (например, наводнения и загрязнение воздуха). Важно принять во внимание ограничивающие факторы, однако они не должны использоваться в качестве оправдания. Если, например, согласно местным традициям участие женщин в общественной жизни региона не представляют большой ценности, правительство должно заниматься информационно-разъяснительной деятельностью в целях изменения таких представлений. Политическая воля является важным фактором, способным либо расширить, либо ограничить использование правительством своего потенциала³⁵. В итоге эксперты должны ответить на данном этапе на следующие вопросы:

- 1) Имеется ли у Правительства потенциал на реализацию того или иного законопроекта или политики? Если потенциал ограничен, какие рекомендации может дать эксперт в этом вопросе.
- 2) При уже действующей политике или законе выделяется ли достаточно ресурсов на реализацию закона или политики?
- 3) Какие факторы ограничивают или расширяют потенциал по реализации политики или закона (социальные, культурные, религиозные и другие)?

Рассмотрите положительные и отрицательные воздействия, но включите в анализ только те, которые уместны для анализируемой Вами политики или закона. В некоторых случаях, правительства используют эти факторы для оправдания неуспеха своей политики. Однако, при разработке и реализации политики правительствами такие факторы должны учитываться. Например, анализ материнской смертности в одной из азиатских стран показал, как социально-

³³ МПЭСКИП, Общий комментарий 14, параграф 18

³⁴ МПЭСКИП, Статья 2 и Общий комментарий 14, параграф 38.

³⁵ Женщины и право на здоровье: оценка воздействия политики («ЖиЗель»). Публикация организации «Цель – права человека» (Aim for Human Rights, ранее известной как НОМ, Humanistisch Over leg Mensenrechten), 2006 г.

культурные факторы влияют на исполнение политики. По различным причинам женщины считают сложным посещение лечебных учреждений. Они предпочитают проходить обучение и лечение дома, однако политика правительства направлена на обслуживание беременных женщин только в учреждениях здравоохранения. В результате многие женщины попадают в лечебные учреждения либо слишком поздно, либо вообще не попадают³⁶.

4) Функционируют ли надлежащим образом учреждения, которые необходимы при реализации того или иного закона, политики, имеются ли в наличии необходимые услуги, продукты.

Для этого необходимо принять во внимание, например, достаточное наличие учреждений, куда можно обратиться по приобретению новых профессиональных навыков как для мужчин, так и для женщин, наличие доступных по оплате и качественных по оказанию услуг дошкольных образовательных учреждений для детей, чьи матери могли бы работать, при этом не беспокоясь о безопасности и здоровье ребенка и др.

ЭТАП 6. Аргументация экспертного мнения в пользу гендерного подхода

Одним из ключевых аспектов внедрения гендерных подходов является выработка аргументов в пользу равноправия полов. Поскольку, как показывает опыт, лица ответственные за принятие решений иногда проявляют мало интереса к вкладыванию ресурсов в мероприятия, направленные на обеспечение равноправия полов, возникает необходимость убеждать их (в особенности это касается лиц, контролирующих бюджетные средства) в том, что их вложения будут окупаться.

Лицам, ответственным за принятие решений, необходимо представить научно-доказанные аргументы, **доступно и точно** подтверждающие необходимость гендерных мероприятий. Иными словами, вы должны продемонстрировать, решению каких проблем развития может помочь равноправие полов и какие преимущества это принесет правительствам, индивидуумам, как мужчинам, так и женщинам, и народу в целом. Хорошо продуманные аргументы повысят ваши шансы на получение финансовой и моральной поддержки.

ПОЧЕМУ ЭТИМ НАДО ЗАНИМАТЬСЯ?

Аргументы в пользу подхода с учетом гендерных факторов и в поддержку равноправия полов во всех проектах и программах обычно сводятся к 6 следующим категориям:

- ☑ **Справедливость и равенство**
- ☑ **Доверие и отчетность**
- ☑ **Эффективность и устойчивость («макро» измерение)**
- ☑ **Качество жизни («микро» измерение)**
- ☑ **Международные союзы**

³⁶Женщины и право на здоровье: оценка воздействия политики («ЖиЗель»). Публикация организации «Цель – права человека» (Aim for Human Rights, ранее известной как НОМ, Humanistisch Over leg Mensenrechten), 2006 г.

☒ Цепная реакция

Аргументы, касающиеся справедливости и равенства: Эти аргументы подчеркивают демократические принципы и основополагающие права человека, которые требуют равенства полов. Аргументы, касающиеся обеспечения справедливости, могут использоваться в поддержку равного представительства и участия обоих полов в контексте различных обстоятельств и могут основываться на требовании соблюдения прав человека. Иными словами, общество не может считаться справедливым, если половина его членов не участвует в процессах принятия решений или не имеет доступа к ресурсам.

Большинство государств является сторонами, подписавшими различные нормативных документы (например, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и документы всемирных конференций в Пекине, Копенгагене и Каире³⁷). Все эти документы рассматривают равноправие полов как основополагающий принцип. Государства обязаны соблюдать эти обязательства, в особенности принимая во внимание тот факт, что многие из упомянутых фундаментальных демократических принципов отражены в конституциях этих государств.

Хотя опыт показал, что аргументы в пользу соблюдения справедливости сами по себе, к сожалению, часто оказываются недостаточными для того, чтобы убедить правительства мобилизовать соответствующие ресурсы, эти аргументы, тем не менее, полезны как способ напоминания правительствам о том, что они являются частью международного (или регионального) сообщества, разделяющего общие ценности.

Аргументы, касающиеся доверия и ответственности: Аргументы в пользу доверия побуждают лиц, ответственных за принятие решений, «делать расчеты», т.к. население состоит наполовину из мужчины и наполовину из женщин и любые данные или любая политика, которая должным образом не принимает во внимание оба пола будет, в конечном итоге, ущербна и не будет вызывать доверия. Эти аргументы полезны в поддержку проведения оценок с точки зрения гендерной перспективы (т.е.

исследований различного воздействия тех или иных ситуаций и действий на мужчин и женщин), или в защиту более сбалансированного с гендерного позиции процесса принятия решений.

Аргументы, касающиеся доверия, в частности, полезны для напоминания правительствам об их ответственности в деле обеспечения социальной справедливости и устойчивого человеческого развития. В демократических странах правительства должны быть подотчетны перед населением и должны соблюдать интересы всех его членов - как мужчин, так и женщин. Неспособность заниматься вопросами социальной справедливости или равенства представляет собой не что иное, как неспособность правительств отчитываться перед собственным населением. Более того, многие гендерные мероприятия являются не просто вещью в себе, а нацелены на обеспечение подотчетности

³⁷ Об этом более подробно говорится на 3-м тапе анализа.

правительств за использование государственных средств и за выполнение своих политических обещаний. Внедрение гендерных подходов может предложить конкретные механизмы по обеспечению большей ответственности правительств.

Аргументы, касающиеся эффективности и устойчивости: Эти аргументы утверждают неоспоримый факт: равное включение как мужчин, так и женщин во все аспекты развития и жизни общества идет на пользу всей стране в целом. Народы не могут позволить себе игнорировать вклад, а также экономические и социальные возможности как мужчин, так и женщин во всех сферах жизни, не неся при этом потерь в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Это аргумент, касающийся «макро» аспектов развития, т.е. благосостояния и процветания нации в целом.

Эти аргументы особо эффективны, т.к. они касаются основополагающих тем, а именно финансовых ресурсов. Они доказывают, что вложения в обеспечение равенства полов окупятся, принося в будущем пользу всей стране. Были сделаны глобальные исследования, которые могут помочь вам в выработке ваших аргументов³⁸. Этой же цели могут служить соответствующие исследования, проведенные в рамках конкретной страны.

Аргументы по устойчивости тесно взаимосвязаны с аргументами по эффективности, поскольку внедрение гендерных подходов связано с «человеческим развитием», имеющим своей долгосрочной целью создание социально справедливого и устойчивого общества, а внедрение гендерных подходов также неотделимо от устойчивого развития. Более того, поскольку внедрение гендерных подходов требует целостного подхода к процессу разработки стратегий и политических решений, где координация и сотрудничество (как вертикально, так и горизонтально) являются ключевыми факторами, то мероприятия имеют большую вероятность устойчивости.

Аргументы, касающиеся качества жизни: Особое внимание к вопросам обеспечения равенства полов позволит улучшить условия жизни как мужчин, так и женщин. В демократическом обществе, основанном на принципах социальной справедливости, каждый индивид имеет право на наилучшее качество жизни. Инициатива внедрения гендерных подходов также преследует эту цель.

Более того, хотя общепризнанно, что от внимания к гендерным проблемам выигрывают женщины, аргументы, касающиеся качества жизни также указывают на преимущества, получаемые мужчинами и семьями. Они подчеркивают важность социальных взаимоотношений и взаимозависимость общественных ролей, утверждая, например, что если женщина получает какие-либо права, то люди, связанные с ней также выигрывают. И наоборот, неравенство или предвзятое отношение к одному из полов окажет негативное влияние на других членов общества. Например, депрессии у мужчин или более скудные возможности по трудоустройству женщин оказывают негативное влияние на семьи, детей и супругов.

Более того, аргументы по качеству жизни полезны для введения гендерного аспекта в программы, нацеленные на преодоление социальных «патологий». Например, такие вопросы как

³⁸См., в частности, серию исследований Всемирного Банка по гендерным вопросам и вопросам развития.

самоубийства, алкоголизм, вредные привычки и хронические стрессы тесно связаны с изменяющимися гендерными ролями и отношениями в обществе и с неспособностью индивидов приспособиться к этим изменениям. Поэтому используемая здесь аргументация подчеркивает, как работа над гендерными аспектами может ограничить эти патологии и улучшить качество жизни членов общества. Эти аргументы касаются «микро» аспектов гендерного развития, т.е. вопросов о том, как индивидум может быть затронут в контексте развития. Однако, эти аргументы естественным образом связаны с аргументами по эффективности: если отдельные члены общества чувствуют себя счастливее и здоровее, они также будут более продуктивны, способствуя, тем самым, более эффективному и процветающему обществу.

Аргументы, касающиеся международных союзов: Эти аргументы рассматривают равенство полов как предпосылку для формальных союзов или партнерства с другими странами.

Аргументы, касающиеся цепной реакции: Наконец, все вышеперечисленные аргументы выглядят сильнее, если удастся показать их взаимосвязь. Равенство полов может повлечь за собой «цепную реакцию» преимуществ, также, как и последствия неравенства могут передаваться от индивидуумов к семьям и обществу. «Цепная реакция» демонстрирует насколько целесообразными являются вложения в обеспечение равноправия полов: они принесут не только краткосрочные локальные преимущества, но и среднесрочные и долгосрочные преимущества, которые будут способствовать усилению нации в целом. В то же время, внедрение гендерных подходов должно происходить с учетом «цепной реакции», которая может иметь и отрицательное воздействие, если ее должным образом не предвидеть. Например, спущенное сверху поручение о создании на рабочих местах обстановки, способствующих сохранению семьи, может привести к обратной реакции и даже большей уязвимости женщин на работе. Точно также, продвижение женщин может привести к большей депрессии среди мужчин и усилению патологий в их поведении. Эти риски указывают на огромную важность создания целостной стратегии по внедрению гендерных подходов, в которой различные инициативы дополняли бы друг друга. Таким образом, аргумент о негативной цепной реакции может использоваться в поддержку идеи о том, что внедрение гендерных подходов должно являться **целостным и стратегическим** процессом³⁹.

ЭТАП 7. Подготовка и составление экспертного заключения.

Данный этап представляет собой конкретные действия по подготовке экспертного заключения на проект закона или нормативного акта, стратегии и других документов, подвергнутого гендерной экспертизе, обоснование полученных выводов и рекомендации. При оценке проекта закона эксперт может сделать один из нижеследующих выводов:

- проект закона/*нормативного правового акта* **гендерно-нейтральный**, то есть проект закона не влияет на гендерное разделение, не приводит к усилению гендерного неравенства и оказывает одинаковое влияние, как на мужчин, так и на женщин;

³⁹ www.undp.sk/gender Астрида Ниemanис. Практическое руководство по внедрению гендерных подходов.

- проект закона/*нормативного правового акта* **гендерно-чувствительный**, то есть проект закона способствует обеспечению гендерного равенства путем повышения статуса того из полов, который находится в определенной сфере жизнедеятельности в ущемленном положении, учитывает разницу воздействия от дельных положений на мужчин и женщин;
- проект закона/*нормативного правового акта* **гендерно - направленный**, то есть проект способен изменить последствия более низкого статуса одного из полов путем целенаправленного наделения их определенными преимуществами;
- проект закона/*нормативного правового акта* **дискриминационен**, то есть его положения содержат в себе различия, исключения или предпочтения по отношению к лицам разного пола, которые направлены на ослабление или непризнание прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни;
- проект закона/*нормативного правового акта* имеет **гендерную асимметрию** либо в пользу мужчин, либо в пользу женщин, то есть отдельные положения проекта закона предоставляют определенные преимущества одному из полов, но не являются при этом в соответствии с международным и национальным законодательством дискриминационными;
- проект закона/*нормативного правового акта* **не предусматривает равные возможности** для женщин и мужчин, то есть, хотя проект закона в регулируемой сфере отношений и предоставляет равные права, лицам, независимо от половой принадлежности, на практике его применение приведет к тому, что один из полов будет находиться в дискриминационном положении, поскольку закон не предоставит при реализации равных возможности мужчинам и женщинам;
- в проект закона/*нормативного правового акта* **необходимо внести положения, устанавливающие временные специальные меры**. Данный вывод будет означать то, что при применении закона на практике гендерное равенство будет достигнуто только в том случае, если законодатель внесет в проект временные специальные меры, то есть – меры, организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности, подверженной гендерным стереотипам и отсутствием гендерной культуры.

При подготовке экспертного заключения эксперт должен дать обоснование к каждому выводу и предложить рекомендации с формулировками положений проекта закона. Это может быть формулировка либо нового гендерно-чувствительного, гендерно-направленного положения проекта закона, либо предложение об отказе от дискриминационного положения.

При этом следует помнить, что гендерно-направленным положением является положение способное изменить последствия более низкого статуса одного из полов за счет целенаправленного использования определенных выгод для их блага.

При составлении экспертного заключения о несоответствии проекта закона/*нормативного правового акта* принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам вывод также следует аргументировать. При этом рекомендуется наиболее точно описать конкретные положения рассматриваемого проекта закона/*нормативного правового акта*, противоречащие принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам и изложить поправки, направленные на устранение дискриминационных положений, а также обосновать каковы могут быть последствия, если поправки, носящие гендерно-чувствительный, гендерно-направленный характер не будут приняты во внимание. Кроме того, следует помнить, что в случае получения вывода о гендерно-нейтральном характере проекта, необходимо подготовить рекомендации (поправки), благодаря которым проект закона приобретет гендерно-чувствительный / гендерно-направленный характер, поскольку гендерная нейтральность его положений на практике в конечном итоге приведет к несбалансированному урегулированию прав, возможностей или обязанностей мужчин и женщин, а соответственно будет в той или иной мере дискриминировать ту или иную половую группу людей.

При составлении экспертного заключения о несоответствии проекта закона принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам вывод также следует аргументировать. При этом рекомендуется наиболее точно описать конкретные положения рассматриваемого проекта закона, противоречащие принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам и изложить поправки, направленные на устранение дискриминационных положений, а также обосновать каковы могут быть последствия, если поправки, носящие гендерно-чувствительный, гендерно-направленный характер не будут приняты во внимание. Кроме того, следует помнить, что в случае получения вывода о гендерно-нейтральном характере проекта, необходимо подготовить рекомендации (поправки), благодаря которым проект закона приобретет гендерно-чувствительный/гендерно-направленный характер, поскольку гендерная нейтральность его положений на практике в конечном итоге приведет к несбалансированному урегулированию прав, возможностей или обязанностей мужчин и женщин, а соответственно будет в той или иной мере дискриминировать ту или иную половую группу людей⁴⁰.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

В подведении итогов отметим, что гендерный анализ и экспертиза являются трансформативным этапом, которые способствуют реализации прав и свобод каждого члена общества. Данный подход также способствует улучшению демократического управления и социальной справедливости в силу того, что все законы/*нормативные правовые акты* и программы будут учитывать интересы и нужды мужчин, женщин, девочек и мальчиков. Успешное проведение гендерного анализа и экспертиза могут

⁴⁰Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.2-е издание /ЖогоркуКенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. С. 74-75.

послужить действенным толчком для дальнейшей институционализации обязательной гендерной экспертизы, и т.д.

Данное руководство может использоваться как законодательными, так и исполнительными органами власти при разработке законов, политик, подзаконных нормативных актов. Для сотрудников Министерства юстиции РТ данное руководство может служить как ориентир в диалоге с Правительством, Парламентом и другими государственными органами исполнительной власти, государственными органами исполнительной власти на местах, органами самоуправления поселков и сел для улучшения ситуации с правами человека в Республике Таджикистан в целом, и в вопросах соблюдения равенства мужчин и женщин в частности.

При использовании руководства лица, желающие его применять должны обладать уверенностью в необходимости применения гендерного подхода и нести в себе ценность того, что мужчины и женщины должны иметь равные права и равные возможности, равные обязанности и ответственность во всех сферах жизнедеятельности.