

УХОД ЗА ДЕТЬМИ, ЗАНЯТОСТЬ ЖЕНЩИН, ВЛИЯНИЕ COVID-19 И МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ: НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Серия ЕЭК ООН - «ООН Женщины»:
Переосмысление экономики ухода
и расширение прав и возможностей
женщин для восстановления по
принципу «Лучше, чем было»

но ОФ кр поддержке в Кыргызстане

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ЕЭК ООН)

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) является одной из пяти региональных комиссий ООН. Ее основной целью является содействие экономической интеграции между 56 ее государствами-членами, расположенными в Европе, Северной Америке и Азии. ЕЭК ООН обеспечивает государства-члены ориентированными на вопросы политики анализом, консультированием и укреплением потенциала, и сотрудничает с учреждениями-партнерами, гражданским обществом и ключевыми игроками из частного сектора.

ЕЭК ООН поддерживает страны в процессе осуществления Повестки дня для устойчивого развития на период до 2030 года и Целей устойчивого развития (ЦУР) благодаря своей роли в качестве платформы для сотрудничества правительств и их вовлечения в работу со всеми заинтересованными сторонами по вопросам норм, стандартов и соглашений, а также благодаря своей уникальной объединяющей силе в регионе, своему многосекторальному подходу к решению взаимосвязанных проблем устойчивого развития на комплексной основе и своей трансграничной направленности, помогающей находить решения общих проблем.

ЕЭК ООН привержена своему продолжительному обязательству по достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин в экономической сфере. ЕЭК ООН устраняет гендерные пробелы в регионе путем проведения практикумов по вопросам наращивания потенциала для женщин-предпринимателей и создания многонациональной платформы для обмена информацией об экономической и социальной политике, мерах и инструментах с учетом гендерных аспектов.

СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И РАСШИРЕНИЯ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН («ООН-ЖЕНЩИНЫ»)

«ООН-женщины» – это структура Организации Объединенных Наций, посвященная достижению гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Международный защитник женщин и девочек, структура «ООН-Женщины» была создана, чтобы ускорить прогресс обеспечения их потребностей по всему миру. Структура «ООН-Женщины» поддерживает государства-члены в применении международных стандартов достижения гендерного равенства, и сотрудничает с правительствами и гражданским обществом в разработке законов, политики, программ и услуг, необходимых для осуществления этих стандартов. Организация отстаивает равное участие женщин во всех аспектах жизни, фокусируя свое внимание на пяти приоритетных сферах: повышение женского лидерства и участия; искоренение насилия в отношении женщин; вовлечение женщин во все аспекты процесса построения мира и безопасности; повышение экономических прав и возможностей женщин; и помещение гендерного равенства в центр национальных планов и бюджета, направленных на развитие. Также «ООН-Женщины» координируют и продвигают достижение гендерного равенства внутри системы ООН.

Данный отчет является результатом сотрудничества между ЕЭК ООН и Структурой «ООН-женщины» в рамках проекта, финансируемого по линии тринадцатого транша со Счета развития: «Усиление социальной защиты для мер реагирования на пандемию», в частности, его рабочего потока по мерам укрепления политики ухода с позиций гендерной перспективы с участием региональных комиссий ООН и партнеров по сотрудничеству, в т. ч., региональных офисов Структуры «ООН-женщины».

Автор: Мехригуль Аблезова

Команда ЕЭК ООН и «ООН-женщины»: Малинка Копаранова (ЕЭК ООН), Силке Штейнхилбер (консультант), Наргис Азизова, Блерта Села и Ала Негрута («ООН-женщины»)

Дизайн: Оксана Яцук

Фото на обложке: «ООН-женщины»

© ООН-женщины 2021
© ЕЭК ООН 2021
Все права защищены

Серия ЕЭК ООН - «ООН-женщины»:

Переосмысление экономики ухода и расширение прав и возможностей женщин для восстановления по принципу «Лучше, чем было»

УХОД ЗА ДЕТЬМИ, ЗАНЯТОСТЬ ЖЕНЩИН, ВЛИЯНИЕ COVID-19 И МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ: НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Бишкек 2021 г.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский банк развития
ОДС	Общественные детские сады
ВВП	Валовой внутренний продукт
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
РДРВ	Развитие детей раннего возраста
ДОУ	Дошкольное образование и уход
КР	Кыргызская Республика
МИКО	Мульти-индикаторное кластерное обследование
МТСП	Министерство труда и социального развития
НПО	Неправительственная организация
НГС	Национальная гендерная стратегия
НСК	Национальный статистический комитет
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ООН	Организация Объединенных Наций
ООН-женщины	Структура Организации Объединённых Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ПРООН	Программа развития ООН
ЮНЕСКО	Учреждение Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
НДС	Налог на добавленную стоимость

СОДЕРЖАНИЕ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ	6
-----------------------	---

1. ВВЕДЕНИЕ	9
-------------	---

2. ОБЩИЙ ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАНЯТОСТИ ЖЕНЩИН	12
--	----

Участие на рынке труда	12
Женское предпринимательство	15
Влияние миграции на женщин и уход	15
Неформальная трудовая занятость	16
Неоплачиваемый труд женщин по уходу	17
Социальные нормы и гендерные стереотипы	19

3. УСЛУГИ ПО УХОДУ ЗА ДЕТЬМИ И ПРОГРАММЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ДЕТЕЙ РАННЕГО ВОЗРАСТА	21
---	----

Типы ухода за детьми и виды дошкольных образовательных организаций	22
Охват услугами по уходу за детьми	22
Модель финансирования	24

4. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ЗАНЯТОСТЬ ЖЕНЩИН И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕТСКОГО/РАННЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	27
--	----

Социально-экономические меры реагирования и восстановления	27
Детские сады и школьные организации – повторное открытие	34
Влияние на занятость женщин	36
Воздействие пандемии на женщин и семьи с детьми	38

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	40
--------------------------	----

БИБЛИОГРАФИЯ	43
--------------	----

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Гендерный фактор в политике и программах в сфере занятости	44
---	----

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Правовой и нормативный контекст по дошкольному образованию и воспитанию	46
---	----

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1. Причины выбора работы по гендерному признаку (2016, в %)	20
---	----

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Основные экономические показатели (2020)	10
---	----

Таблица 2. Уровень активности, занятости и безработицы среди мужчин и женщин (2019, в %)	12
---	----

Таблица 3. Распределение уровня занятости по полу и возрасту (2020, в %)	13
--	----

Таблица 4. Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин по территориям (2015-2019 гг, в %)	14
--	----

Таблица 5. Суточное распределение времени членов домохозяйства по полу (2015, в минутах)	18
---	----

Таблица 6. Ежедневное распределение времени членов домохозяйства на ведение домашнего хозяйства по полу (2015, в минутах)	18
---	----

Таблица 7. Численность детей в дошкольных организациях по формам собственности (2019)	23
--	----

Таблица 8. Государственные расходы (2012-2019 гг., в %)	24
---	----

Таблица 9. Количество открывающихся школ по территории (на 16.02.2021)	34
--	----

Таблица 10. Количество открывающихся детских садов по территории (на 16.02.2021)	35
---	----

Таблица 11. Рабочие группы риска: отраслевые перспективы	37
--	----

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

Влияние коронавирусной инфекции (COVID-19) на экономику Кыргызстана оказалось разрушительным. Помимо экономических потрясений, нынешний кризис усугубил уже существующее гендерное неравенство, которое привело к серьезным последствиям для женщин. С закрытием детских садов и других организаций социального обслуживания, а также с переходом на работу из дома и онлайн-обучение, возросла потребность в выполнении неоплачиваемого труда по дому и ухода за членами семьи. Неравное распределение неоплачиваемого труда между женщинами и мужчинами является одним из главных факторов, определяющих гендерное неравенство на рынке труда. Ответные политические меры правительства Кыргызстана по борьбе с коронавирусной инфекцией COVID-19 и поддержке экономики являются гендерно нечувствительными и не решают проблему гендерного разрыва в оплате труда.

На основе проведенного анализа были сделаны следующие ключевые выводы, которые подробно описаны в отчете:

Услуги по уходу за детьми

- Продолжает преобладать неформальный уход, особенно за детьми дошкольного возраста (0–7 лет).
- В 2019 году лишь около 37% детей дошкольного возраста были охвачены дошкольным образованием – причем в сельской местности их количество вдвое ниже (18%), чем в городах (34%). Такой низкий уровень охвата означает, что значительная часть детей (63%) выпадает из системы организованного дошкольного образования и развития.
- По данным мульти-индикаторного кластерного обследования (МИКО) за 2018 год, охват детей в возрасте 3 лет организованными программами обучения для детей младшего возраста (36%) был ниже, чем охват детей в возрасте 5 лет

(64%). Задачу ухода за детьми, в основном, возлагают на матерей и других членов семьи.

- Отсутствие инфраструктурных возможностей – лишь один из основных факторов, усугубляющих проблему низкого уровня охвата в сельских и городских поселениях. Частные и государственные детские сады сталкиваются с такими проблемами, как обеспечение безопасности и питания, отсутствие регулирования и контроля качества предоставляемых услуг.
- Государственный бюджет Кыргызстана является социально ориентированным. До 2019 года Кыргызстан выделял большую часть своего бюджета на образование, более того, доля расходов в этой сфере выросла с 19% в 2010 году до 26,4% в 2019 году и на 26,6% за первые 9 месяцев 2020 года. На частные образовательные организации приходится лишь небольшая часть образовательных услуг.
- Неэффективное использование выделенных средств, а также слабый институциональный и управленческий потенциал в государственной системе дошкольного образования не позволяют системе использовать финансирование для внедрения справедливого инклюзивного образования и повышения качества услуг.

Женская занятость

- Уровень участия женщин в составе рабочей силы Кыргызстана является самым низким среди стран-членов ЕАЭС. Гендерный разрыв уровня занятости является самым высоким среди возрастной группы 20–29 лет, когда большинство женщин выходят замуж и рожают первенцев.
- По данным НСК за 2017 год, около 38% экономически активных женщин уволились с работы по семейным обстоятельствам. Одной из основных причин увольнения является необходимость осуществлять уход за кем-либо из близких (соответствующий показатель среди мужчин составляет 11%).

- Несмотря на прогрессивные законы и программы, а также политику корректировки заработной платы, принятые в 2011 году, в которых основное внимание уделялось заработной плате учителей, медицинских и социальных работников (большинство из которых составляют женщины), гендерный разрыв в оплате труда продолжает расти. Наибольшие различия наблюдаются в Иссык-Кульской и Ошской областях.
- Препятствия, с которыми сталкиваются женщины при открытии и ведении бизнеса, огромны и часто отличаются от тех, с которыми сталкиваются их коллеги-мужчины. Так, женщины имеют ограниченный доступ к финансированию, информации и технологиям, у них нет доступа к деловым сетям, и им приходится совмещать домашние дела и бизнес.
- Согласно Совместному отчету о миграции в Кыргызстане, подготовленному Государственной службой миграции при Правительстве КР, более 50 тыс. человек ежегодно покидают страну в качестве трудовых мигрантов. По оценкам, около 76% мигрантов моложе 35 лет и около 40% трудовых мигрантов составляют женщины.
- Трудовая занятость в Кыргызстане отличается высокой степенью неформальности. По официальным данным, объем неформальной экономики составляет 130 млрд сомов или 23,6% ВВП. Типичным работником неформальной экономики является молодая женщина с неполным образованием.
- Занятость в неформальной экономике часто оставляет женщин без какой-либо правовой защиты, вынуждая их трудиться на низкооплачиваемой и небезопасной работе, без доступа к социальным льготам, таким как пенсия, медицинская страховка, оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком или отпуск по болезни.
- Уровень трудовой занятости женского населения существенно снизился в связи с сокращением рабочего времени и увеличением объема неоплачиваемого труда по дому и уходу за членами семьи. 52% бедных семей сообщили об ухудшении своего финансового положения. Карантинные меры, которые вынуждали многих людей оставаться дома и проводить больше времени со своими семьями, привели к тому, что женщины стали тратить в 3,6 раза больше времени на неоплачиваемую работу, чем мужчины, и в два раза больше времени – на уход за детьми.
- Во время пандемии бремя домашних обязанностей также увеличилось для детей, что негативно сказалось на их успеваемости при дистанционном обучении.

Ответные меры и восстановление

- Два оперативных штаба по реагированию на COVID-19 были созданы в начале 2020 года, однако Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики, отвечающее за создание системы социальной защиты и реализацию гендерной политики в Кыргызстане, не вошло ни в одну из этих групп.
- В мае 2020 года для поддержки предприятий в наиболее пострадавших отраслях экономики был создан антикризисный фонд в размере 2% ВВП на 2020 год; в 2021 году его размер составил 7% ВВП. Одной из основных мер по смягчению последствий пандемии было предоставление льготного финансирования предприятиям в нескольких секторах экономики Кыргызстана, включая секторы с высоким уровнем занятости женщин, такие как туризм, легкая промышленность, агробизнес, образование, сфера услуг, торговля и другие. Другие меры включают льготный режим налогообложения и меры по облегчению долгового бремени, мораторий на проверки предприятий, временный запрет на процедуры банкротства предприятий до 2021 года и освобождение от арендной платы за государственную/муниципальную собственность.

Воздействие COVID-19

- Пандемия COVID-19 усугубила существующее структурное и гендерное неравенство в сфере занятости, сделав более заметными профессиональную сегрегацию и неравномерное распределение работы по уходу.

- Правительство Кыргызстана ввело схемы компенсации (обычно единовременные выплаты или небольшое повышение заработной платы) работникам системы здравоохранения, социальной защиты и образования. Меры, предпринятые для поддержки в сферах занятости, ухода за детьми и укрепления систем социальной защиты были незначительными. Не были разработаны и внедрены программы по поддержке работающих родителей, пострадавших от закрытия детских организаций и школ.
- Для того, чтобы пресечь тенденцию к усилению неравенства, наиболее распространенным видом которого является гендерное неравенство, государственная политика должна быть сосредоточена на уязвимостях, созданных или усугубляемых пандемией COVID-19.

1. ВВЕДЕНИЕ

В середине марта 2020 года правительство Кыргызстана, как и многие другие страны региона, отреагировало на пандемию COVID-19 введением карантина и ограничительными мерами для сдерживания распространения вируса. Меры включали закрытие границ, ограничения на поездки, закрытие школ, запрет на проведение массовых сборов и передвижение транспорта, введение комендантского часа в течение нескольких дней и закрытие социальных служб. Пандемия и последующее прекращение работы оказывают серьезное влияние на экономику: в январе-ноябре¹ ВВП упал на 8,1% в годовом исчислении, объем денежных переводов сократился на 25%, а уровень безработицы вырос до 21%².

Помимо таких разрушительных экономических потрясений, было признано, что нынешний кризис в Кыргызстане усугубил существующее гендерное неравенство, что привело к серьезным последствиям для женщин. С закрытием детских садов и других организаций социального обслуживания, а также с переходом на работу из дома и онлайн-обучение, возросла потребность в выполнении неоплачиваемого труда по дому.

До начала пандемии COVID-19 женщины в Кыргызстане выполняли непропорционально большой объем неоплачиваемого труда по уходу. Данные по обследованию бюджета времени в 2015 году показывают, что ежедневно женщины тратят на оплачиваемую работу на 1,3 часа меньше, чем мужчины, а на неоплачиваемый труд по дому, в саду или огороде и на воспитание детей – на 2,75 часа больше, чем мужчины. Такой гендерный разрыв в продолжительности неоплачиваемого репродуктивного труда не зависит от статуса занятости

женщин. Нагрузка на работу и уход еще выше для самозанятых женщин, которые ежедневно работают примерно на 30 минут больше, чем мужчины, но при этом тратят на неоплачиваемый труд примерно на 2 часа в день больше, чем мужчины. Разрыв в обязанностях по уходу имеет серьезные последствия для расширения экономических прав и возможностей женщин. Следуя мировым тенденциям, уровень участия женщин в составе рабочей силы в КР ниже (45%) по сравнению с мужчинами (75,4%)³. Разница в уровне занятости в основном объясняется более низким уровнем экономической активности женщин на рынке труда. Уровень экономической неактивности в Кыргызстане значительно выше среди женщин: в 2019 году уровень неактивности среди женщин составил 57,3% по сравнению с 28,1% среди мужчин⁴.

Женщины в стране также чаще принимают на себя частичную занятость и второстепенные роли в семье. По данным НСК за 2017 год, около 38% экономически активных женщин уволились с работы по личным/семейным обстоятельствам (соответствующий показатель среди мужчин составляет 11%)⁵. Они живут в обществе, на которое существенно влияют традиционные гендерные роли и стереотипы. Роли делятся на «мужские» и «женские», причем последние оплачиваются ниже и нестабильно. Противоречие между трудовой и семейной жизнью (будь то уход за больными, пожилыми членами семьи или маленькими детьми) представляет собой фундаментальное препятствие для участия женщин в экономической жизни страны и способствуют их минимальному вовлечению в трудовую деятельность. Представление о том, что основную заботу о членах семьи по-прежнему должны брать

1 <http://www.stat.kg/ru/news/v-noyabre-tekushhego-goda-prodolzhaetsya-spad-ekonomiki-kotoryj-sostavil-bolee-8-procentov/>

2 АБР (2020) COVID-19 в Кыргызской Республике: оценка воздействия на социально-экономическую сферу, уязвимость и меры реагирования на эти воздействия. Бишкек. <https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/poverty/socio-economic-impact-covid-19.html>

3 Там же.

4 Данные НСК взяты с сайта <http://www.stat.kg>: <http://www.stat.kg/ru/news/v-noyabre-tekushhego-goda-prodolzhaetsya-spad-ekonomiki-kotoryj-sostavil-bolee-8-procentov/>

5 НСК (2018) Занятость и безработица в Кыргызской Республике: <http://www.stat.kg/ru/publications/zanyatost-i-bezrabotica-itogi-integrirovannogo-vyborochnogo-obsledovaniya-byudzheto-domashnih-hozyajstv-i-rabochej-sily-v-2013g/>

на себя женщины, остается глубоко укоренившимся в обществе и приводит к несбалансированному распределению семейных обязанностей дома. Женщины выполняют наибольшую часть неоплачиваемого труда по уходу, особенно во время пандемии. Эти факторы усугубляют гендерное неравенство и экономическую уязвимость женщин.

В данном отчете исследуются связи между предоставлением услуг по уходу за детьми и участием женщин на рынке труда Кыргызстана в контексте пандемии COVID-19. Во-первых, в отчете представлен обзор предоставляемых услуг по уходу за детьми и степень их доступности и соответствия потребностям семей с детьми, особенно женщин с детьми дошкольного возраста. В частности, в отчете обсуждается структура формальных услуг по уходу за детьми в Кыргызстане, их правовая и финансовая модель, а также раскрывается их текущее состояние, пробелы и причины продолжающегося преобладания неформального ухода, особенно за детьми дошкольного возраста (0–7 лет). В отчете также рассматривается взаимосвязь между положением женщин в сфере занятости и предоставлением услуг по уходу за детьми, а именно, прямое и косвенное воздействие пандемии COVID-19 на участие женщин на рынке труда вследствие закрытия школ и детских садов. Наконец, в отчете

обсуждаются меры, введенные в рамках ответных мер на пандемию, с учетом гендерных аспектов, раскрывающие их гендерно-нечувствительное содержание. Отчет завершается ключевыми рекомендациями в отношении политики и мер по уходу за детьми и занятости женщин в целом, а также необходимыми шагами для смягчения негативных последствий кризиса, вызванного COVID-19, в отношении женщин, осуществляющими уход за детьми.

Политический и социально-экономический контекст

По состоянию на 2020 год постоянное население Кыргызской Республики составляло около 6,523 млн человек. Одна треть постоянного населения (34%) проживает в городах, две трети (66%) – в сельской местности. Распределение населения по половому признаку по стране является неоднородным. В городах количественное соотношение женщин выше, чем мужчин, и составляет 52,5%, и наоборот, в сельской местности, где рождаемость выше, количественное соотношение мужчин составляет 50,6%. Преобладающую долю населения страны составляет молодежь: 35% от общей численности населения составляют дети и подростки до 16 лет; около 57% – население трудоспособного возраста и 8% – пенсионеры.

ТАБЛИЦА 1:
Основные экономические показатели (2020)

Индикаторы	Общее количество	Женщины	Мужчины
Население (миллион)	6,523	3,286 (50,4%)	3,237 (49,6%)
ВВП на душу населения (долл. США)	1070		
Уровень бедности	20,1%		
Уровень рождаемости	3,3 рождений на женщину		
Смертность	5,9 смертей на 1,000 человек		
Уровень занятости	56%	42,7%	71,9%
Уровень активности	59,8%	45%	75,4%
Уровень безработицы	6,2%	6,9%	5,7%

Источник: Национальный статистический комитет

В 1990-е годы переход к рыночной экономике привел к формированию нового рынка труда, новых форм экономических отношений, видов занятости и одновременно быстрого роста безработицы. Масштабные политические и экономические реформы затронули всю экономику страны и привели к резкому снижению уровня жизни населения. Люди были вытеснены с рынка труда, потеряв стабильную работу и доход. Многие оказались в категории бедных. Наблюдалось более выраженное негативное влияние на экономическое положение женщин, включая снижение их экономической активности и уровня занятости. Поэтому одним из приоритетов современной социальной политики страны является повышение уровня жизни и сокращение бедности населения.

Основным показателем бедности является доля бедных (уровень бедности в стране), определяемая как доля населения, чье потребление на душу населения находится ниже черты бедности. На 2019 год уровень бедности составляет 20% от общей численности населения. В то же время уровень бедности среди мужчин и женщин по стране в целом не сильно дифференцирован и соответствует демографической структуре населения. В 2015 году уровень бедности в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, был ниже (15,2%), чем в домохозяйствах, возглавляемых мужчинами (27,1%), а уровень крайней бедности составил 0,8% и 0,9% соответственно. В 2015 году уровень бедности в сельской местности увеличился на 1 процентный пункт по сравнению с 2014 годом, а в городской местности – на 2,4 процентных пункта. В 2019 году за чертой бедности находились 1,312 млн человек, из которых 67,7% составляли сельские жители.

2. ОБЩИЙ ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАНЯТОСТИ ЖЕНЩИН

В целом женщины Кыргызстана сталкиваются с двумя проблемами: относительно низким уровнем предоставления услуг по уходу за детьми и низким уровнем участия женщин в составе рабочей силы. С учетом демографических и экономических тенденций (среди которых высокая рождаемость, высокая миграция рабочей силы, рост уровня бедности и экономические лишения) улучшение

доступа, доступности и качества формального ухода является решающим элементом экономического роста. Расширенный выбор формальных вариантов ухода позволит матерям, в настоящее время занятым в неоплачиваемом труде по уходу, перераспределить свое время на оплачиваемую работу, тем самым способствуя экономическому росту и благополучию семьи.

Участие на рынке труда

Уровень экономической активности женщин Кыргызстана является самым низким среди стран-членов ЕАЭС⁶. Несмотря на высокий уровень образования женщин в стране, разница в участии в рабочей силе между мужчинами и женщинами увеличилась с 23% в 2010 году до 29% в 2019 году. Эконометрический

анализ, проведенный Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) в 2015 году, показал, что «ВВП Кыргызстана в период с 1990 по 2013 год увеличивался бы на 0,2–0,4 процентных пункта ежегодно, если бы гендерный разрыв в составе рабочей силы остался на уровне 1990 года»⁷.

ТАБЛИЦА 2:

Уровень активности, занятости и безработицы среди мужчин и женщин (2019, в %)

Общее	Мужчины	Женщины
Уровень занятости		
56	71,9	42,7
Уровень безработицы		
6,2	5,7	6,9
Уровень активности		
59,8	75,4	45

Источник: Национальный статистический комитет.

6 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>

7 ЕБРР (2015) Правовые барьеры для участия женщин в экономике Кыргызской Республики. По данным на 10 ноября 2018 года. www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf

Уровень занятости выше в сельской местности, где гендерный разрыв больше⁸. Гендерный разрыв уровня занятости является самым высоким среди

возрастной группы 20–29 лет, когда большинство женщин выходят замуж и рожают первенцев⁹.

ТАБЛИЦА 3:
Распределение уровня занятости по полу и возрасту (2020, в %)

Год	Общее количество	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 и старше	В возрасте трудовой занятости
Мужчины									
2010	70,7	31,2	76,2	90,2	88,4	82,0	48,3	10,9	76,1
2011	71,6	28,5	77,3	92,2	90,1	81,1	52,7	13,2	77,1
2012	71,3	25,5	77,0	91,4	91,7	81,3	51,1	10,6	73,1
2013	70,7	31,4	77,8	89,9	87,2	77,4	39,8	9,3	76,0
2014	69,7	27,3	74,9	90,4	87,0	77,9	38,5	9,8	74,9
2015	70,6	25,9	75,3	90,8	88,7	78,9	41,0	10,2	75,8
2016	70,7	22,0	76,9	89,3	88,6	79,7	42,5	11,1	76,1
2017	70,8	22,4	77,4	88,6	88,0	79,3	44,1	8,1	76,3
2018	71,1	24,6	77,2	88,8	87,2	78,7	48,4	6,9	76,5
2019	71,9	21,7	76,8	90,1	87,8	80,1	55,8	11,8	77,2
Женщины									
2010	47,1	16,7	45,8	63,8	73,9	55,9	20,2	4,9	53,3
2011	47,6	16,9	46,0	63,1	74,4	59,2	21,0	4,7	53,8
2012	46,9	15,8	44,2	61,5	75,6	58,4	20,2	4,9	49,9
2013	44,4	17,3	45,9	58,6	65,8	51,3	16,9	3,8	50,4
2014	45,6	15,3	44,9	62,3	68,4	54,0	17,1	4,5	51,5
2015	45,4	14,7	43,7	60,4	68,4	55,7	19,5	4,8	51,2
2016	44,1	13,5	41,9	57,9	67,3	54,2	20,4	4,1	49,6
2017	41,8	8,8	39,3	55,0	64,8	53,9	18,7	3,2	47,6
2018	41,9	9,0	37,6	56,4	64,9	55,3	19,4	3,4	47,7
2019	42,7	10,3	36,8	55,6	66,1	59,2	22,0	3,7	48,1

Источник: Национальный статистический комитет.

Гендерный разрыв уменьшается для людей в возрасте от 40 лет. Это возраст, в котором многие женщины возвращаются на свои рабочие места. Разрыв несколько увеличивается для возрастной группы 55–64 года, когда женщины обычно выходят

на пенсию и вовлекаются во второй репродуктивный цикл, чтобы заботиться о внуках или старших членах семьи. Помимо возраста, такие демографические и социальные характеристики, как наличие маленьких детей (0–4 года) или супруга (супруги),

8 Уровень занятости мужчин в сельской и городской местности составляет 71%, тогда как уровень занятости женщин в сельской местности составляет 39%, а в городах – 46%. НСК. 2018. Занятость и безработица.

9 Среднестатистическая женщина в Кыргызской Республике впервые выходит замуж в возрасте 23–24 лет и в этом же возрасте рождает первого ребенка. Среднее количество детей – 3. Подробнее см. <http://www.stat.kg/ru/news/8-marta-kyrgyzstan-otmechaet-mezhdunarodnyj-zhenskij-den/>

проживающего в одном домохозяйстве, или же принадлежность к этническому меньшинству (дунгане, уйгуры, таджики или казахи), уменьшают вероятность женской занятости¹⁰. По данным НСК за 2017 год, около 38% экономически активных женщин уволились с работы по семейным обстоятельствам; одной из основных причин увольнения является необходимость осуществлять уход за кем-либо из близких (соответствующий показатель среди мужчин составляет 11%)¹¹.

Несмотря на прогрессивные законы и программы¹², а также политику корректировки заработной платы, принятые в 2011 году, в которых основное внимание уделялось заработной плате учителей, медицинских и социальных работников (должности, которые преимущественно занимают женщины), гендерный разрыв в оплате труда продолжает расти. Наибольшие различия наблюдаются в Таласской и Жалал-Абадской областях.

ТАБЛИЦА 4:

Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин по территориям (2015-2019, в %)

	2015	2016	2017	2018	2019
Кыргызская Республика	75,5	75,3	72,5	71,6	77
Баткенская область	76,9	82	75,2	78,3	80,7
Жалал-Абадская область	75,4	64,6	61,1	60,7	63,4
Иссык-Кульская область	86,4	86,1	76,5	86,7	93,1
Нарынская область	84,9	82,8	87,7	81,1	83,6
Ошская область	80,3	82,7	90,9	82,8	91,7
Таласская область	81,3	81	73,1	63	62,5
Чуйская область	74,7	75,9	71,6	70,1	74,1
г. Бишкек	77	79,7	75,9	76,2	82,9
г. Ош	78,8	81,9	79,1	80,8	85,1

Источник: Национальный статистический комитет.

10 ЕБРР (2015) Правовые барьеры для участия женщин в экономике Кыргызской Республики. Доступно на сайте: <https://www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf>

11 НСК (2018) Занятость и безработица в КР: <http://www.stat.kg/ru/publications/zanyatost-i-bezrabotica-itogi-integrirovannogo-yyborochного-obsledovaniya-byudzhетov-domashnih-hozyajstv-i-rabochej-sily-v-2013g/>

12 Обязательства Кыргызской Республики (КР) по гендерному равенству ратифицированы универсальными конвенциями ООН по правам человека, закреплены в декларациях и международных обязательствах и особо подчеркнуты в резолюциях Совета Безопасности ООН по вопросам мира и безопасности. Следуя международным и национальным обязательствам, КР разрабатывает политику и принимает специальные программы, обеспечивающие гендерное равенство во всех сферах развития, в том числе в политической, экономической, брачной и семейной сферах. В 2012 году КР впервые утвердила долгосрочный документ – Национальную стратегию гендерного равенства до 2020 года, в которой определены такие приоритеты развития, как участие женщин в экономике, образование для девочек и женщин, доступ к правосудию и политическое равенство. Чтобы повысить роль женщин в мире и безопасности, Правительство КР в 2013 году, а затем в 2015 году утвердило Национальный план действий по реализации резолюции 1325 Совета Безопасности ООН. Во многом благодаря усилиям различных государственных институтов и общества, КР в 2008 году приняла Закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин, запрещающий гендерную дискриминацию и гарантирующий равные возможности для лиц разного пола участвовать в государственном управлении через обеспечение гендерного представительства во всех ветвях государственной власти посредством правовых, организационных и других механизмов.

Женское предпринимательство

Препятствия, с которыми сталкиваются женщины при открытии и ведении бизнеса, огромны и часто отличаются от тех, с которыми сталкиваются их коллеги-мужчины. Так, женщины имеют ограниченный доступ к финансированию, информации и технологиям, у них нет доступа к деловым сетям, и им приходится совмещать домашние дела и бизнес. В результате, предприятия, принадлежащие женщинам, по-прежнему остаются в меньшинстве: женщины возглавляют лишь 28% частных предприятий в Кыргызстане¹³. Доля женщин среди руководителей малых и средних предприятий, зарегистрированных в качестве юридических лиц, составляет 30% для малых и 43,5% для средних предприятий. Доля женщин среди индивидуальных предпринимателей составляет 35%, среди руководителей сельских хозяйств – 19,6%. Если количество мужчин, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью, за последние 10 лет увеличилось почти на 100 тыс. человек, то количество женщин-предпринимательниц не изменилось. Стоит отметить, что отсутствие законодательного определения женского предпринимательства и статистических данных с разбивкой по гендеру затрудняют оценку уровня участия женщин в управлении коммерческими предприятиями и организациями.

В Кыргызстане, как и в других странах Центральной Азии, женщины-предпринимательницы зарабатывают меньше своих коллег-мужчин и, как правило, концентрируются на ограниченном количестве видов деятельности, таких как общественное питание, пошив одежды, оптовая и розничная торговля, салоны красоты и переработка пищевых продуктов, и отстают от мужчин в отношении объемов и производительности. В Кыргызстане предприятия, принадлежащие женщинам, с большей

вероятностью будут меньшими в объемах и менее прибыльными, чем предприятия, принадлежащие мужчинам. Женщины получают более низкий доход, чем мужчины, из-за особенностей их временного бюджета – им приходится уделять больше времени работе по дому и уходу за членами семьи. У женщин также меньше возможностей распоряжаться своим доходом, и они склонны тратить прибыль на нужды семьи, а не на расширение своего бизнеса¹⁴. Кроме того, женщины, занимающиеся предпринимательской деятельностью, не получают необходимой поддержки со стороны членов своей семьи: мужей, детей и родственников. Таким образом, женщины в 1,7 раза чаще, чем мужчины, закрывают свой бизнес из-за нехватки времени для управления (24%) и необходимости заниматься семейными делами и уходом за детьми (14%)¹⁵.

Влияние миграции на женщин и уход

Разница между уровнем занятости мужчин и женщин, а также разница в заработной плате вызвали напряженность на рынке труда, которую смягчил высокий уровень миграции. Согласно Совместному отчету о миграции в Кыргызстане, подготовленному Государственной службой миграции при Правительстве КР¹⁶, более 50 тыс. человек ежегодно покидают страну в качестве трудовых мигрантов, а общее количество граждан Кыргызстана, проживающих за рубежом, составляет более 750 тыс. человек. По оценкам, около 76% мигрантов моложе 35 лет и около 40% трудовых мигрантов составляют женщины¹⁷. Подавляющее большинство трудовых мигрантов (более 95%) работают на территории государств – членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Исследования, проведенные российскими учеными, показывают, что около 74% кыргызских женщин мигрируют в одиночку и живут в России

¹³ НСК (2020) Женщины и мужчины в Кыргызской Республике.

¹⁴ ПРООН-АБР (2014) Ситуационный анализ: возможности и препятствия для развития женского предпринимательства в селе.

¹⁵ <http://mineconom.gov.kg/ru/post/6827>

¹⁶ Государственная служба по Миграции при Правительстве Кыргызской Республики, Республики Армения, Республики Таджикистан и Российской Федерации (2018). Единый доклад по миграции. 2018. Бишкек. Доступен на: <http://rce.kg/wp-content/uploads/2018/01/Edinyj-doklad-final.pdf>

¹⁷ Государственная служба по миграции при Правительстве Кыргызской Республики (2015). Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Бишкек, 2015. Доступен на: <http://rce.kg/wp-content/uploads/2018/01/Edinyj-doklad-final.pdf>

самостоятельно, а около 82% женщин-мигрантов оставили своих мужей в Кыргызстане¹⁸. В отчете также отмечается, что женщины-мигрантки, уехавшие самостоятельно – это, преимущественно, выходцы из северных областей страны и городских населённых пунктов. Миграция женщин без мужей из сельской местности и из южных регионов Кыргызстана встречает неодобрение со стороны других членов семьи и сообщества.

Доходы женщин оказывают большее влияние на качество питания и образования детей, чем заработки мужчин. Поскольку женщины чаще отдают приоритет расходам домохозяйства, чем мужчины, они тратят больше денег из своих доходов на медицинские нужды всей семьи и образование детей¹⁹. Массовая миграция отрицательно сказывается на развитии человеческого капитала, поскольку дети остаются без заботы и не получают необходимого социального и психологического развития, которое им требуется для адекватного роста.

Высокая трудовая миграция женщин создает значительный дефицит ухода за детьми, оставшимися на родине. Согласно предварительным оценкам экспертов и исходя из официальных данных о количестве выехавших за границу мигрантов, около 200 тысяч детей в Кыргызстане остались без родительской заботы и часто упоминаются в СМИ как «социальные сироты»²⁰.

Кроме того, активизация трудовой миграции является основной причиной увеличения числа домохозяйств, возглавляемых женщинами. Жизнь оставленных жен по-прежнему ограничивается ведением домашнего хозяйства, воспитанием детей

и уходом за пожилыми членами семьи. Отчеты НПО показывают, что значительное число таких домохозяйств имеют проблемы с жильем и проживают в плохих жилищных условиях с ограниченным доступом к отоплению, освещению, топливу, безопасной санитарии и питьевой воде. Все это увеличивает бремя домашних обязанностей сельских женщин и детей и ограничивает возможность женщин заниматься приносящей доход деятельностью²¹.

Неформальная трудовая занятость

Трудовая занятость в Кыргызстане отличается высокой степенью неформальности. По официальным данным, объем неформальной экономики составляет 130 миллиардов сомов или 23,6% ВВП²². Однако экономисты признают, что эти данные далеки от реальности и уровень теневой экономики выше. Такой высокий уровень неформальной экономики оказывает дестабилизирующее воздействие на национальную экономику.

Типичным работником неформальной экономики является девушка или молодая женщина с неполным образованием, трудящаяся в небольшом хозяйстве в качестве неоплачиваемого семейного работника. В 2009 году около 36% лиц, занятых в неформальной экономике Кыргызстана, составляли женщины. Согласно отчету АБР, 374 тысячи человек (из которых 40% составляли женщины) были заняты в розничной торговле и сфере услуг; 54 тысячи человек работали на рынке Дордой²³ и 16 тысяч человек – на Карасуйском²⁴ базаре²⁵. Согласно исследованию, проведенному АБР в 2018 году,

18 Государственная служба по миграции при Правительстве Кыргызской Республики (2014). Единый доклад по миграции. 2014.

19 ПРООН-АБР (2014) Ситуационный анализ: Возможности и препятствия для развития женского предпринимательства в селах.

20 Дети мигрантов составят целое поколение {Migrant children make up a whole generation}, https://www.gezitter.org/migranty/60351_migrantskie_deti_sostavyat_tseloe_pokolenie/

21 Джанаева О. (2015) Ассоциация сельских женщин «Алга», Кыргызстан. Е.Дубан (2016). Страновое гендерное исследование, Кыргызская Республика. Неопубликованный отчет для АБР.

22 https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_tenevaya_ekonomika_rost_ekonomiki/30400573.html

23 Рынок Дордой – большой оптовый и розничный базар, расположенный в г. Бишкеке, нацеленный на сбыт товаров для рынков севера Кыргызстана, Казахстана и России.

24 Карасуйский базар – очень важный центр импорта китайских товаров народного потребления, нацеленный на сбыт товаров для юга Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Расположен в г. Кара-Суу, Кыргызстан.

25 АБР (2020) COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую сферу, уязвимость и меры реагирования на эти воздействия. Бишкек. Доступно на: <https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/poverty/socio-economic-impact-covid-19.html>

218 тысяч человек были неформально заняты в секторе производства одежды, 44% из них составляли женщины. 247 тысяч кыргызстанцев были заняты в строительном секторе. Женщины составляли 50% неформально занятых работников гостиничного сектора (из 143 тысячи человек). По оценкам АБР, в этих четырех секторах занято 41-42% от общего числа активной рабочей силы Кыргызской Республики, что составляет примерно 1 млн человек.

Кроме того, к экономически неактивному населению относятся женщины, ведущие домашнее хозяйство и вынужденные покинуть рынок труда. В городской зоне они находят работу в теневом секторе экономики и нанимаются в качестве работников по уходу (воспитателей, нянек, домработниц и т. д.) в другие домохозяйства²⁶.

Занятость в неформальном секторе экономики часто оставляет женщин без какой-либо правовой защиты, вынуждая их работать на низкооплачиваемой и небезопасной работе, без доступа к социальным льготам, таким как пенсия, медицинская страховка, оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком или отпуск по болезни. Такие неудовлетворительные условия занятости для женщин усиливают гендерный разрыв в оплате труда и гендерное неравенство в целом.

Неоплачиваемый труд женщин по уходу

Хотя законодательные положения в основном нейтральны²⁷ с гендерной точки зрения, в повседневной жизни продолжается поляризация традиционно отводимых женщинам и мужчинам ролей²⁸. Проведенное в 2015 году исследование по бюджету времени показало, что многие женщины в основном несут ответственность за неоплачиваемую домашнюю работу, а мужчины – за оплачиваемую.

В среднем женщины и девочки-подростки тратят 4 часа 30 минут в день на домашние дела (18,8% своего времени ежедневно), тогда как мужчины и мальчики-подростки на домашние дела тратят 1 час 34 минуты (6,5% своего времени). Было также установлено, что женщины, живущие в сельской местности, тратят около 293 минут в день на домашние дела, что в 1.15 раза больше, чем женщины в городской местности. Более того, женщины и девочки-подростки в домохозяйствах тратят в три раза больше минут в день на уход за детьми, чем мужчины и мальчики-подростки.

Несоответствие в продолжительности неоплачиваемого репродуктивного труда не зависит от статуса занятости женщин. Исследование бюджета времени, проведенное в 2015 году, показало, что по сравнению с мужчинами самозанятые женщины ежедневно работают примерно на 30 минут дольше, но по-прежнему тратят примерно на 2 часа больше на неоплачиваемый труд, чем мужчины. Так, гендерный эксперт Анара Ниязова отметила: «Период трудовой активности накладывается на репродуктивную активность, и женщине, безусловно, нужно успеть репродуктивный налог заплатить, то есть родить. И уход у нас за ребенком и другими членами семьи, скажем, с инвалидностью и за пожилыми, традиционно на женщинах»²⁹.

Исследования взаимосвязи между уходом и занятостью показывают, что для женщин наличие детей влияет на гендерное неравенство двумя способами: неоплачиваемый труд распределяется более неравномерно; в то же время участие в трудовой занятости и конкурентоспособность занятости снижаются. Эта тенденция ухудшается с увеличением количества детей в семье³⁰.

26 Савин и Гапурбаева (2017) Масштабы теневой экономики и определение уровня теневой занятости населения в Кыргызской Республике. Российский журнал предпринимательства

27 Например, согласно статье 137 Трудового кодекса Кыргызской Республики, отпуск по уходу за ребенком может быть использован полностью или частично матерью и отцом ребенка, бабушкой, дедушкой, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком.

28 Ибраева Г., Молдошева Ф. и Ниязова А. (2011) Доклад о мировом развитии 2012. Доступно на: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/Ibraeva_Kyrgyz_case_study_final_Sept2011.pdf

29 <https://cabar.asia/en/gender-based-opinion-of-labour-market-in-kyrgyzstan>

30 ООН-женщины (2016) Гендер в восприятии общества. Результаты национального опроса. Бишкек.

ТАБЛИЦА 5:

Суточное распределение времени членов домохозяйства по полу (2015, в минутах)

	Оба пола			Мужчины			Женщины		
	Общее количество	Город	Село	Общее количество	Город	Село	Общее количество	Город	Село
Ежедневно, в минутах в день	1440	1440	1440	1440	1440	1440	1440	1440	1440
Рабочие часы	142	166	115	186	215	156	104	128	76
Внерабочее время, связанное с работой	23	29	16	30	38	22	17	22	11
Ведение домашнего хозяйства	189	180	200	94	87	101	271	254	293
Обучение, тренинги	46	42	50	50	46	55	42	40	45
Работа на ферме, в доме, в саду	24	6	45	35	10	62	14	3	28
Образование детей	13	13	13	8	8	8	17	17	17
Свободное время	340	341	339	371	374	369	313	315	311
Удовлетворение физиологических потребностей	652	654	649	652	652	651	652	655	648
Помощь родственникам и друзьям	7	5	8	9	7	11	5	4	6
Другие дела, занимающие время, не указанные выше	4	3	6	5	4	5	4	3	6

Источник: Национальный статистический комитет.

ТАБЛИЦА 6:

Ежедневное распределение времени членов домохозяйства на ведение домашнего хозяйства по полу (2015, в минутах)

	Мужчины			Женщины		
	Общее количество	Город	Село	Общее количество	Город	Село
Ведение домашнего хозяйства	59	54	87	197	180	303
Покупка товаров и услуг	18	16	24	23	21	28
Покупка продуктов питания	12	10	13	16	14	17
Покупка не пищевых продуктов	5	4	8	6	5	9
Покупка личных услуг	1	1	3	1	1	1
Работа по дому	41	38	63	173	159	275
Приготовление еды	3	2	3	64	63	78
Мойка посуды	1	1	1	22	22	31
Стирка, глажение одежды	1	1	1	22	16	45

Шитье, рукоделие, вязание, уход за одеждой, нижним бельем, обувью	1	1	1	10	9	18
Уборка дома/квартиры	2	2	2	26	23	39
Ремонт бытовой техники, мебели, жилья, уборка территории вокруг дома, отопление	21	20	38	4	4	12
Уход за детьми и внуками	7	7	6	21	19	41
Уход за членами семьи, которые нуждаются в помощи	1	0	2	1	1	4
Прочие виды неучтенной домашней работы	5	4	8	3	3	7

Источник: Национальный статистический комитет, 2015.

Социальные нормы и гендерные стереотипы

Гендерные нормы в кыргызском обществе очень неравны, как и представления о разделении труда внутри домохозяйств. Ибраева (2006) писала, что «когда женщина выходит замуж, она становится частью семьи мужа, активом и имуществом, принадлежащим теперь другому племени»³¹. Она указала, что кыргызское общество патриархально и консервативно (учитывая, что основная функция брака – воспитание детей). Кыргызские женщины должны «соответствовать традиционно принятому сценарию в стране, который включает в себя своевременное вступление в брак, рождение детей, наличие мужа, а также роль жены и матери»³². Стоит отметить, что брачно-семейные отношения в стране характеризуются ростом количества незарегистрированных браков среди несовершеннолетних, а также браков по принуждению, в том числе путем насильственного похищения женщин.

«Исследование восприятия гендера в обществе» (GSPS) выявило, что около 81% мужчин и женщин согласны с утверждением «Женщина должна заботиться о доме и детях, а мужчина должен зарабатывать»; 84% респондентов согласились с тем, что «настоящая женщина хочет заниматься домашним хозяйством – для нее это удовольствие». В то же время более половины респондентов (51% женщин

и 61% мужчин) считают, что «карьера жены менее важна, чем карьера ее мужа», и еще меньше респондентов согласны с тем, что «женская работа отрицательно влияет на семью и детей», включая 38% женщин и 43% мужчин³⁵.

Ожидания того, что женщины будут совмещать домашние обязанности с работой, ограничивают их возможности трудоустройства и подталкивают к выбору работы, близкой к дому и с гибким графиком³⁴.

Существующие гендерные нормы ограничивают выбор деятельности женщин и приводят к вертикальной и горизонтальной сегрегации на рынке труда. Более четверти женщин заняты на низкооплачиваемых работах, таких как образование, здравоохранение и социальная работа. В горнодобывающей, электроэнергетической, газовой и других сферах энергетики, информационных технологий и связи меньше всего женщин-сотрудников, поскольку эти профессии считаются «не женскими»³⁵. Однако средняя заработная плата в этих отраслях самая высокая. Меньшее количество женщин, занятых на высокооплачиваемых технических должностях, может быть объяснено гендерной специализацией женщин на уровне профессионального и высшего образования. Помимо гендерных различий в выборе специальности, существует ряд юридических барьеров, ограничивающих возможности женщин в трудоустройстве. Так, различные

31 Ибраева Г. (2006) Брачные стратегии в Кыргызстане: поколение отцов и детей.

32 Русс Клейнбах и Л. Салимжанова (2007) *Кыз ала качуу жана адат: похищение невест без согласия и традиция в Кыргызстане. Опрос в Центральной Азии* 26(2):217-233.

33 ООН-женщины (2016) Гендер в восприятии общества. Результаты национального опроса. Бишкек

34 Там же.

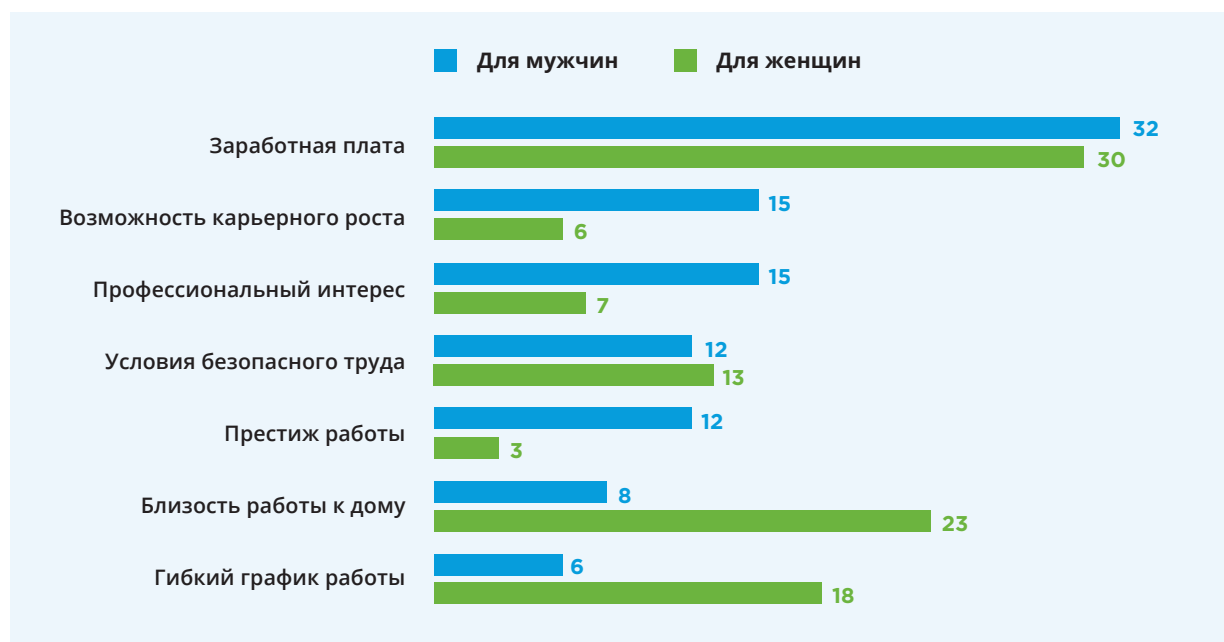
35 <http://kloop.media/educationwomen>

правовые документы запрещают женщинам работать по 400 видам профессий и устанавливают для них четкие ограничения на продолжительность рабочих недель и нагрузки³⁶. Законодательные условия труда на некоторых строительных работах, фабриках и горнодобывающих предприятиях являются дискриминационными для женщин³⁷. Более низкие уровни участия в составе рабочей силы и разная заработная плата мужчин и женщин также объясняется значительной вертикальной сегрегацией. Например, в целом, в 2017 году только 27% руководителей государственных учреждений, организаций и предприятий составляли женщины³⁸. Несмотря на принятые меры по обеспечению

гендерного паритета в политической сфере, цель, рекомендованная Экономическим и Социальным Советом и Пекинской платформой действий ООН: «не менее 30% женщин в законодательном органе страны» – пока еще не была достигнута. Более того, с 2007 года количество женщин в высшем представительном органе страны – Жогорку Кенеше – ежегодно сокращается. Новыми вызовами, с которыми сталкивается Кыргызская Республика, являются религиозный экстремизм и терроризм, в которые вовлечены не только мужчины, но и женщины. Развитие мира на основе принципа гендерного равенства требует четкого понимания его предпосылок и угроз.

РИСУНОК 1:

Причины выбора работы по гендерному признаку (2016, в %)



Источник: ООН-женщины.

36 ЕББР (2015) Правовые барьеры для участия женщин в экономике Кыргызской Республики. Доступно на: <https://www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf>

37 Всемирный банк (2015) Хитаршвили Тамар. 2016. Гендерное неравенство на рынке труда в Центральной Азии. Доступно на: <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/gender-equality/gender-inequalities-in-labor-markets-in-central-asia.html>

38 НСК (2017) Женщины и мужчины в Кыргызской Республике. Доступно на: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/55e1c899-52ed-4748-baa5-43a95901403a.pdf>

3. УСЛУГИ ПО УХОДУ ЗА ДЕТЬМИ И ПРОГРАММЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ДЕТЕЙ РАННЕГО ВОЗРАСТА

Считается, что развитие бесплатной общественной инфраструктуры по уходу за детьми младшего возраста уменьшит бремя женщин, связанных с неоплачиваемым репродуктивным трудом, и повысит уровень их участия в трудоустройстве³⁹. Недавний анализ ситуации на китайском рынке труда показывает, что наличие детских садов в общине положительно связано с участием матери в трудовой деятельности и предложением рабочего времени, и что рост затрат на услуги по уходу сокращает количество рабочих часов матери⁴⁰. Примечательно, что в Казахстане и Китае постепенное увеличение охвата дошкольным образованием привело к увеличению доли участия женщин в рабочей силе⁴¹.

Предоставление социальных услуг в Кыргызстане было охарактеризовано как размытое, особенно в отношении системы бесплатного дошкольного воспитания и образования, что создает существенные препятствия для трудоустройства женщин.

- Услуги дошкольных образовательных организаций в основном предоставляются государством. В 2019 году в частные дошкольные организации было зачислено только 6% детей.
- Государственные расходы на образование, включая дошкольное, были исторически высокими. Примерно 22% ВВП тратится на образование и около 14% – на дошкольное.

- В Кыргызстане по-прежнему наблюдается низкий охват дошкольным образованием из-за проблем с нехваткой организаций дошкольного воспитания и крайне неравномерного обеспечения их услугами в городской и сельской местности. В городах недостаточное количество доступных детских организаций создает проблему их переполненности; в сельской местности, за исключением обязательных программ по предшкольной подготовке, услуги по уходу за детьми либо очень ограничены, либо вообще отсутствуют.
- Недостаточная доступность, безопасность и адекватность дошкольных организаций, их нехватка и низкое качество услуг из-за переполненности, а также недостаточное количество опытных педагогов, являются наиболее острыми проблемами в отношении предоставления формальных услуг по уходу за детьми в Кыргызстане.
- Большинство потребностей в уходе за детьми удовлетворяется за счет неформального ухода или сочетания формального и неформального ухода.

39 ЕББР (2015) Правовые барьеры для участия женщин в экономике Кыргызской Республики. Доступно на: <https://www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf>

40 Ду Ф. (2020) Работа женщин и выбор ухода за детьми в городских районах Китая в переходный период. *Экономическое развитие и культурные изменения*. 62(1): 131–155.

41 Хитаршвили Т. (2016) Гендерное неравенство на рынках труда в Центральной Азии. Доступно на: <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/gender-equality/gender-inequalities-in-labor-markets-in-central-asia.html>

Типы ухода за детьми и виды дошкольных образовательных организаций

Уход за детьми в Кыргызстане обычно понимается как уход за детьми до начальной школы (0–7 лет). Неформальный уход обычно относится к неоплачиваемому и, как правило, нерегулируемому уходу, часто предоставляемому членами семьи, такими как пожилые, хотя неформальный уход также может быть платным (например, услуги няни, домашних воспитателей). Формальный уход определяется как оплачиваемый уход и, таким образом, регулируется каким-либо типом договорных отношений. Нет официальных оценок в отношении того, какая часть потребностей в уходе удовлетворяется неформальным или формальным сектором и каковы договоренности с точки зрения платного/неоплачиваемого ухода.

Закон о дошкольном образовании Кыргызской Республики узаконил новые возникающие формы дошкольного обучения и дошкольного образования и признал как минимум 12 типов дошкольных образовательных организаций, таких как:

- ясли для детей от 6 месяцев до 3 лет;
- ясли-сад для детей от 6 месяцев до 7 лет;
- детский сад для детей от 3 до 7 лет;
- специализированный детский сад для детей с ограниченными возможностями;
- детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (от 3 до 18 лет), где воспитание и обучение полностью осуществляется за счет государства;
- дом ребенка для медико-социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также для детей с особыми потребностями до 3 лет, содержащихся за счет государства;
- центр развития ребенка, который обеспечивает физическое и умственное развитие, раннее выявление индивидуальных потребностей ребенка

в развитии, диагностику и предоставление специального образования и сопутствующих услуг, а также здоровья детей, посещающих другие учебные заведения или воспитываемых дома;

- семейный детский дом, в котором воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в возрасте от 2 до 18 лет;
- прогимназия, обеспечивающая всестороннее развитие ребенка для обучения в инновационных школах, таких как гимназии, лицеи и др.;
- материнская школа с краткосрочным и дневным пребыванием детей, не посещающих детские сады, в том числе интерактивное обучение для детей и взрослых;
- общинный детский сад – структурное подразделение органов местного самоуправления, предназначенное для детей в возрасте от 6 месяцев до 7 лет, в котором уход и обучение детей осуществляется на дневной или неполной ставке⁴²;
- детский сад с кратковременным пребыванием (3–5 часов в день), дополнительная модель и тип дошкольной образовательной организации, которая создается с целью оптимального использования ресурсов и увеличения охвата детей программами дошкольного образования.

Охват услугами по уходу за детьми

В 2019 году только около 37% детей дошкольного возраста были охвачены дошкольным образованием (207,884 ребенка дошкольного возраста были зачислены в дошкольные организации), причем охват дошкольным образованием был почти вдвое выше в городах (34%), чем в сельской местности (18%). Такой низкий уровень охвата означает, что значительная часть детей (63%) выпадает из системы организованного дошкольного образования и развития.

За последние шесть лет (с 2013 по 2019 год) количество государственных дошкольных организаций увеличилось на 63%, с 865 в 2013 году до 1,406 в 2019 году. Значительный рост числа организаций

42. Общественные детские сады в основном поддерживаются партнерами по развитию (ЮНИСЕФ, АБР, Фонд Ага Хана, Всемирный банк и другие). К ним также относятся палаточные детские сады, расположенные на *джайлоо* – высокогорных пастбищах. Они организованы для детей из семей, переехавших в отдаленные районы для выпаса скота, и остающихся там на несколько месяцев в году.

наблюдался в частном секторе: их общее количество по всей стране увеличилось в три раза (с 62 организаций в 2013 году до 211 в 2019⁴³). Несмотря на положительные тенденции как в государственном, так и в частном секторе, количество дошкольных организаций все еще не достигло соответствующего уровня 1990 года, несмотря на то, что количество детей в возрасте 0–6 лет увеличилось в 1,3 раза: с 431,319 детей в 2011 году до 563,470 детей в 2019 году. Также общеизвестным фактом является то, что государственные дошкольные организации переполнены⁴⁴, в них не хватает квалифицированного персонала. Частные детские сады тоже сталкиваются с рядом проблем, от безопасности до недостаточности питания. Министерство образования и науки признало, что частные детские

сады работают без какого-либо регулирования и контроля⁴⁵. По данным Министерства образования и науки, чтобы восполнить существующий пробел, Кыргызстану необходимо построить еще 1,800 дошкольных образовательных организаций⁴⁶.

По данным Национального статистического комитета, в 2019 году дошкольное образование было организовано в 1,617 дошкольных организациях, из которых 1,406 являются государственными и 211 – частными. В Таблице 7 представлены дошкольные организации по формам их собственности и количеству зачисленных детей дошкольного возраста. К сожалению, данные о количестве детей, не зачисленных из-за ограниченных возможностей организаций, а также о детях, зачисленных сверх максимальной нормы, отсутствуют.

ТАБЛИЦА 7:
Численность детей в дошкольных организациях по формам собственности (2019)

Вид собственности	Количество организаций	Количество детей
Общее количество	1,617	207,884
Государственные	1,406	196,057
Частные	211	11,827

Источник: НСК.

Наиболее распространенной формой дошкольного образования до 2011 года было пребывание ребенка в детском саду в течение полного дня, где предоставлялись комплексные услуги по обучению и уходу, с 4 часами игры/обучения и 4 часами отдыха и питания. Детские сады, действующие как независимые организационные единицы, обычно обеспечивали трехразовое питание и имели отдельные спальные и учебные/игровые зоны. Детские сады полного дня обычно имеют педагогический и непедагогический персонал, при этом непедагогический персонал обычно превышает количество учителей.

По данным МИКО (мультииндикаторное кластерное обследование) за 2018 год, около 39% детей в возрасте 3–5 лет посещают организованные программы обучения для детей младшего возраста⁴⁷. Эти данные отражают значительное увеличение охвата по сравнению с предыдущим МИКО (11% в 2006 году и 23% в 2014 году). МИКО также показало, что охват детей в возрасте 3 лет РДРВ (36%) был ниже, чем охват детей в возрасте 5 лет (64%). У детей в городах был лучший доступ к дошкольному образованию, чем у детей в селах (47% детей в городах и 25% в сельских поселениях), однако наблюдается тенденция к сокращению этого разрыва. На

43 Однако, по данным Министерства образования и науки, в Бишкеке действует около 500 частных дошкольных образовательных организаций, более половины из них не имеют лицензии на выполнение своей работы.

44 <https://rus.azattyk.org/a/29776573.html>

45 Там же.

46 Там же.

47 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). Республика Кыргызстан. Мульти-индикаторное кластерное обследование 2018. Заключительный отчет. Бишкек, Кыргызская Республика: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)

этапе приема детей в дошкольные организации гендерного неравенства не выявлено.

Причины низкого и неравного охвата дошкольным образованием в Кыргызстане можно выявить как со стороны предложения, так и со стороны спроса. Относительно высокий уровень бедности (20%) затрудняет доступ к дошкольному образованию в Кыргызстане, где взимание платы за услуги по уходу за детьми является обычной практикой в государственных и частных дошкольных организациях. По данным МИКО 2018, посещаемость дошкольных организаций существенно различается в зависимости от уровня доходов семьи. Так, 57% детей из пятого квинтиля семей с самым высоким доходом посещают такие программы по сравнению с 25% детей в первом квинтиле домохозяйств с низким доходом. В то же время сектор государственного образования сталкивается с рядом проблем, влияющих на качество услуг, таких как отсутствие квалифицированных сотрудников с соответствующими знаниями и навыками, низкая безопасность зданий и сооружений, недостаточное государственное финансирование, высокий уровень коррупции, плохое оснащение учебниками и учебными материалами⁴⁸.

Ключевым элементом в расширении доступа к программам дошкольного образования за последние десятилетия стало внедрение альтернатив детским садам полного дня в виде дошкольных форм обучения, таких как общественные детские сады (ОДС),

предназначенные для детей от 3 до 5 лет, а также образовательная программа «Наристе», предусматривающая обучение детей в течение года до поступления в 1 класс. Расширение этих программ было поддержано Глобальным партнерством в области образования в рамках Стратегии развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2020 годы, в котором дошкольное образование было определено как одно из приоритетных направлений. ОДС работают посменно (каждая смена длится 3 часа) и занимаются только учебной деятельностью; в каждой группе всего один учитель.

Модель финансирования

Государственный бюджет Кыргызстана является социально ориентированным: социальные расходы, в том числе на образование, здравоохранение и социальную защиту составляют около трети всего государственного бюджета за семилетний период – с 2013 по 2020 годы. Пик доли расходов государственного бюджета на образование, здравоохранение и социальную защиту пришелся на 2013 год, когда она составила 62,3%. В 2019 году доля этих расходов снизилась до 37,3% за счет сокращения общих расходов на здравоохранение и социальную защиту. До 2019 года Кыргызстан выделял большую часть своего бюджета на образование, более того, доля этих расходов выросла с 19% в 2010 году до 26,4% в 2019 и на 26,6% за первые 9 месяцев 2020 года.

ТАБЛИЦА 8:
Государственные расходы (2012–2019 годы, в %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	янв-сент 2020
Общие операционные расходы	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Общие государственные услуги	10,9	12,4	13,1	13,4	13,5	13,7	14,7	38,4	39,2
Оборона, общественный порядок и безопасность	10,0	13,1	14,2	14,1	13,7	13,2	13,4	13,0	14
Сельское и лесное хозяйство, рыболовство и охота	-	-	-	-	-	1,2	-	-	-
Топливо и энергетика	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-

48 <https://www.opengovpartnership.org/members/kyrgyz-republic/commitments/KG0002/>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	янв-сент 2020
Горнодобывающая промышленность, производство и строительство	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-
Транспорт	-	-	-	-	-	0,8	-	-	-
Связь	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-
Экономические вопросы, не классифицированные в других рубриках	22,2	4,4	4,6	5,0	5,3	2,8	4,6	4,2	3,4
Защита окружающей среды	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4
ЖКХ	3,4	4,1	4,1	3,9	4,4	4,3	3,8	3,6	3,4
Здравоохранение	11,4	13,7	12,6	12,1	11,5	12,9	10,5	2,4	2,3
Досуг, культура и религия	2,4	3,1	3,0	3,0	3,3	2,9	3,2	2,9	2,3
Образование	21,7	25,1	23,5	24,2	26,2	25,8	25,9	26,4	26,6
Социальная защита	17,5	23,5	24,4	23,6	21,5	21,5	23,4	8,5	8,4

Источник: Министерство финансов КР⁴⁹.

Основные типы поставщиков услуг – государственные, частные, общинные и семейные. В 2019 году около 87% всех дошкольных образовательных организаций находились в государственной собственности. В Бишкеке государственные дошкольные организации работают в основном за счет государственного финансирования. В сельской местности обязательства по финансированию были переданы местным органам управления.

В 2019 году правительство выделило на образование около 5,5% своего ВВП, что составляет около 26,4% всех расходов государственного бюджета. Доля государственных расходов на образование, выраженная в процентах к ВВП, является самой высокой в Центральноазиатском регионе и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС)⁵⁰. Общие государственные расходы на дошкольное образование увеличились с 11% государственных расходов на образование в 2013 году до 15% в 2019 году. Это значительная часть бюджета, достаточная для достижения широкого охвата дошкольным образованием⁵¹.

За последние пять лет количество дошкольных организаций увеличилось на 36%: на конец 2019 года в Кыргызстане функционировало 1,6 тысяч дошкольных образовательных организаций, которые охватили более 208 тыс. детей (25% детей) – на 29% больше по сравнению с 2015 годом. Тем не менее, спрос на дошкольные организации продолжает расти. Так, в 2019 году в среднем по республике на 100 мест в дошкольных образовательных организациях приходилось 123 ребенка, в то время как в Бишкеке – 177, Оше – 161 и Иссык-Кульской области – 131 ребенок.

Неэффективное использование выделенных средств, а также слабый институциональный и управленческий потенциал в системе дошкольного образования не позволяют использовать финансирование для внедрения справедливого инклюзивного образования и повышения качества образования⁵². По данным Национального статистического комитета, средняя удельная стоимость (затраты на одного ребенка в год) обучения в государственных дошкольных организациях

49 <http://www.minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta>

50 <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

51 Всемирный банк (2013) SABER страновой отчет Report. Доступен на: <http://documents.worldbank.org/curated/en/6933761468278101918/SABER-early-childhood-development-country-report-Kyrgyz-Republic-2013>

52 Там же.

увеличилась с 6,5 тысяч сомов в 2010 году до 28,2 тысячисомов в 2017 году. В связи с такой высокой удельной стоимостью было решено ввести детские сады с полудневным пребыванием.

В 2019 году дошкольным организациям из госбюджета было выделено 5,8 миллиарда сомов. Наибольшую долю расходов составляют выплаты заработной платы педагогам и персоналу дошкольных организаций (61% от общей суммы использованных средств)⁵³.

Около 24% средств было потрачено на питание. По данным Министерства образования и науки, расходы на дошкольное образование оцениваются на основе четырех переменных: количество детей, количество преподавательских должностей, специфические характеристики ребенка и географическое положение. Однако уравнение и подробные процедуры расчета расходов не предоставлены в открытом доступе.

53 Национальный статистический комитет (2018) Образование и наука в Кыргызской Республике. Статистический бюллетень. Доступен на: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/500720d5-e440-4bfd-9e9c-b05c210f5f92.pdf>

4. ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ЗАНЯТОСТЬ ЖЕНЩИН И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕТСКОГО/РАННЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Первый случай COVID-19 в Кыргызстане был зарегистрирован 18 марта 2020 года, а к середине февраля 2021 года были инфицированы более 85 516 человек. По состоянию на 15 февраля зарегистрировано 1442 смертельных случая⁵⁴. В ответ на пандемию правительство объявило чрезвычайное положение и ввело меры сдерживания. К ним относятся меры, направленные на борьбу с распространением вируса (например, пограничный контроль, ограничения на поездки, ограничение передвижения, временное закрытие предприятий и школ), меры по смягчению экономических последствий (например, налоговые стимулы для ориентированных на экспорт МСБ, временное налогообложение и меры по облегчению долгового бремени для всех фирм), а также меры, связанные с системой здравоохранения (такие как принятие соответствующих профилактических мер; закупка основных лекарственных средств, предметов оснащения и оборудования; премиальные выплаты медицинским работникам).

Пандемия и меры по предотвращению ее распространения усугубили существовавшее ранее гендерное неравенство в Кыргызстане и привели к непропорциональным и долгосрочным последствиям для работы и жизнедеятельности женщин. При пандемии женщины сталкиваются с дополнительными сложностями: они возглавляют деятельность по охране здоровья, сталкиваются с высоким риском потери работы и доходов, несут большую ответственность за неоплачиваемую работу по дому и уходу, сталкиваются с повышенным уровнем сексуального насилия и жестокого обращения. Тем

не менее, женщины слабо представлены на руководящих позициях и в процессах принятия решений в ответ на COVID-19, они ограничены в озвучивании своих потребностей. В результате Кыргызстан не ввел гендерно чувствительные меры реагирования на COVID-19, относящиеся к вопросам трудовой занятости и политики в сфере ухода.

Социально-экономические меры реагирования и восстановления

В целях оперативного реагирования и принятия мер по предотвращению дальнейшего распространения коронавирусной инфекции на территории Кыргызской Республики правительством было создано две структуры:

- В январе 2020 года был создан Республиканский штаб по предупреждению проникновения на территорию страны и недопущению дальнейшего распространения коронавирусной инфекции COVID-19, который возглавил Премьер-министр Кыргызской Республики⁵⁵. Основная цель оперативного штаба заключалась в координации деятельности государственных органов по борьбе и предотвращению распространения коронавирусной инфекции. В состав Оперативной группы входят все министерства и государственные учреждения, включая Министерство здравоохранения, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство внутренних дел, Государственное агентство национальной безопасности, Государственный комитет обороны, Совет

54 <http://med.kg/ru/informatsii.html>

55 <https://www.gov.kg/ru/post/s/v-respublike-obrazovan-operativnyy-shtab-po-otslezhivaniyu-situatsii-s-koronavirusom>

безопасности, Министерство иностранных дел, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство культуры и туризма, Министерство транспорта и дорог, Государственная пограничная служба, Государственная таможенная служба, Ветеринарная служба, Фитосанитарное агентство и другие.

- В марте 2020 года был также сформирован Республиканский штаб по минимизации последствий от внешних шоков и стимулирования экономического развития⁵⁶. Штаб возглавили Вице-премьер-министр Кыргызской Республики по экономике и два заместителя председателя: руководитель Аппарата правительства и глава Министерства экономики. В состав штаба входили Министр финансов; Министр сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации; Министр иностранных дел; Министр здравоохранения; Председатель Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования КР; Директор Государственного агентства антимонопольного регулирования при Министерстве экономики и финансов КР; Председатель Государственной таможенной службы при Министерстве экономики и финансов КР и другие⁵⁷.

Стоит отметить, что Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики, отвечающее за создание системы социальной защиты и реализацию гендерной политики в Кыргызстане, не вошло ни в одну из структур оперативного реагирования на COVID-19. Более того, данные группы состояли преимущественно из мужчин: женщины составляли только около 20%⁵⁸.

В ответ на пандемию в марте, мае и августе 2020 года правительство разработало пакеты мер политики и несколько стратегических планов, где

изложены основные меры, которые правительство готово реализовать для подготовки и реагирования на COVID-19, в том числе:

1. План первоочередных мер правительства Кыргызстана на 2020 год по снижению негативного влияния на экономическую и социальную стабильность в связи с распространением вируса COVID-19⁵⁹.
2. План действий правительства Кыргызстана на 2020 год по восстановлению экономической активности и поддержке субъектов предпринимательства (6 мая 2020 года)⁶⁰.
3. План реагирования на коронавирусную инфекцию (COVID-19) и раннего восстановления по взаимодействию между Правительством Кыргызской Республики и Группой по координации реагирования на чрезвычайные ситуации (29 мая 2020 г.)⁶¹.
4. Страновой план действий в чрезвычайных ситуациях (СПД) по реагированию на COVID-19 (18 марта 2020 г.). План был разработан совместно Министерством здравоохранения Кыргызской Республики, ВОЗ и другими партнерами по развитию. В плане определены приоритетные области вмешательств по укреплению готовности страны к COVID-19 и принятию ответных мер в соответствии с Глобальным стратегическим планом ответных мер.
5. Рамочный документ управления по экологическим и социальным мерам (26 апреля 2020 г.)⁶².

Ни одна из организаций гражданского общества не участвовала в разработке вышеупомянутых планов⁶³. По состоянию на май 2020 года, на центральном и местном уровнях было принято более 160 нормативных правовых актов, направленных

56 <https://www.gov.kg/ru/post/s/sozdan-respublikanskiy-shtab-po-minimizatsii-posledstviy-ot-vneshnikh-shokov-i-stimulirovaniya-ekonomicheskogo-razvitiya>

57 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218075>

58 ООН-женщины (2020) Экспресс-оценочное исследование. Влияние COVID-19 на уровень занятости женщин и мужчин в Кыргызской Республике.

59 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218105>

60 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218163>

61 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218195>

62 <http://ru.mes.kg/wp-content/uploads/2020/06/KG-Emergency-COVID-19.pdf>

63 Айтбаева Ч. (2020) Последствия COVID-19 в Кыргызстане. Общественный Фонд «Наш Век».

на ограничение распространения и смягчение негативного воздействия пандемии⁶⁴. Результаты анализа показали, что в подавляющем большинстве документов не были отражены гендерные потребности, связанные с воздействием пандемии и введением ограничительных мер.

Помощь предприятиям, пострадавшим от кризиса COVID-19

Правительство Кыргызстана реализует широкий спектр чрезвычайных мер для поддержки местного бизнеса, пострадавшего от пандемии. Несмотря на преобладание неформальной экономики, в ответах правительства приоритет отдавался поддержке только формальных предприятий. Более того, эти экономические меры не были предназначены для устранения дифференцированного воздействия пандемии на фирмы, принадлежащие женщинам и мужчинам. Однако, поскольку эти меры нацелены на микро- и малые предприятия, они затрагивают большое количество предприятий, возглавляемых женщинами, и женщин-предпринимательниц.

В мае 2020 года для поддержки предприятий в наиболее пострадавших отраслях был создан антикризисный фонд в размере 2% ВВП в 2020 году и 7% ВВП в 2021 году. В июне правительство Кыргызстана одобрило Программу «Финансирование предпринимательской деятельности»⁶⁵, направленную на смягчение последствий пандемии коронавируса за счет льготного финансирования вспомогательных предприятий в нескольких секторах экономики страны, включая области с высоким уровнем занятости женщин, такие как туризм, легкая промышленность, агробизнес, образование, сфера услуг, торговля и другие. Планировалось накопить около 14 млрд сомов на поддержку бизнеса как из внешних, так и из внутренних источников. По состоянию на декабрь 2020 года в рамках программы «Финансирование предпринимательской деятельности» бизнес был поддержан 6623 кредитами на сумму 5,4 млрд сомов⁶⁶. В целях продвижения цифровизации также доступны льготные кредиты любому

малому и среднему бизнесу, выполняющему все бухгалтерские операции в электронной среде.

Другие меры включают налогообложение и меры по облегчению долгового бремени, мораторий на проверки предприятий, временный запрет на процедуры банкротства предприятий до 2021 года и освобождение от арендной платы за государственную/муниципальную собственность.

25 января 2021 года Министерство экономики разработало Программу поддержки женского предпринимательства в Кыргызской Республике на 2021–2025 годы и предложило ее для общественного обсуждения⁶⁷. Стратегической целью Национальной программы является создание предпринимательской экосистемы для непрерывного развития женского предпринимательства путем консолидации усилий государственных органов, органов местного самоуправления и неправительственных организаций. Программа поставила три задачи для достижения своей цели:

1. Оптимизация нормативно-правовой базы и регулирования;
2. Улучшение финансовой инфраструктуры и расширение доступа женщин-предпринимательниц к финансовым услугам;
3. Развитие предпринимательской инфраструктуры, продвижение предпринимательской культуры и повышение финансовой грамотности женщин-предпринимательниц.

Для финансирования реализации Национальной программы предполагается использовать внебюджетные источники на основе договоренностей, достигнутых с донорскими организациями.

Адресная поддержка малых и средних предприятий особенно важна для сохранения существующих и создания новых рабочих мест для возвращающихся мигрантов и молодых рабочих. Правительство выступило с призывом к работодателям

64 ООН-женщины (2020) Экспресс-оценочное исследование. Влияние COVID-19 на уровень занятости женщин и мужчин в Кыргызской Республике.

65 <https://www.gov.kg/ru/npa/s/2518>

66 <https://www.gov.kg/ru/post/s/io-premer-ministra-artem-novikov-sovmestnye-usiliya-pravitelstva-i-partnerov-po-razvitiyu-povliyayut-na-minimizatsiyu-posledstviy-covid-19-i-stabilizatsiyu-ekonomiki>

67 <http://mineconom.gov.kg/ru/post/6827>

организовывать работу на дому для всех сотрудников, где это возможно, и сохранять их заработки на том же уровне, что и до пандемии. Правительство подготовило инструкции по мерам охраны труда, которыми работодатель должен обеспечивать работников. Кроме того, правительство рекомендовало частным предприятиям обеспечивать своих работников минимальным доходом в период вынужденной безработицы.

Поддержка рабочих мест и доходов

Во время чрезвычайной ситуации правительство запретило увольнение рабочих и служащих, за исключением уважительных причин, и внесло соответствующие поправки в Трудовой кодекс. Первоначальные меры также включали требования по адаптации рабочего режима и переводу на удаленную работу значительной части сотрудников министерств и государственных органов.

В конце октября 2020 года Министерство труда и социальной защиты внесло на общественное обсуждение проект постановления правительства «Об оказании временной поддержки лицам, потерявшим работу из-за введения режима чрезвычайной ситуации/чрезвычайного положения и ограничительных мер в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19»⁶⁸. Цель проекта – оказание временной поддержки гражданам, не имеющим работы из-за последствий пандемии, путем выплаты пособия по временной безработице из расчета 900 сомов (около 12 долларов США)⁶⁹ в месяц в течение шести месяцев. Предлагаемый проект сможет поддержать примерно 38 500 человек, которые регулярно делают взносы в Социальный фонд, но уволены из-за экономического кризиса, вызванного COVID-19. Поскольку ожидается, что для восстановления экономической активности до докризисного уровня и восстановления утраченных рабочих мест потребуется больше времени, ежемесячная поддержка безработных будет выплачиваться в течение 6 месяцев. Этот законопроект увеличивает размер пособия по

безработице и упрощает условия предоставления пособия по безработице, а именно, страховой стаж сокращается с 12 месяцев в течение последних 3 лет до 3 месяцев в течение последних 12 месяцев. Также упрощается процедура признания статуса безработного и выплаты пособия по безработице. Предлагаемое постановление все еще находится на стадии разработки.

Новая государственная программа «Реальные цели, новые перспективы»⁷⁰, представленная 5 февраля 2021 года, направлена на развитие внутреннего рынка труда за счет изменения системы оплаты и продвижения почасовой и сдельной оплаты труда вместо широко распространенной ежемесячной заработной платы. Подробности реализации не приводятся. Некоторые эксперты, однако, отметили, что такая мера принесет пользу только работодателям, поскольку сделает работников более уязвимыми и зависимыми и неизбежно приведет к сокращению налоговой базы⁷¹.

• Компенсация медицинским работникам

Женщины составляют около 83% работников здравоохранения в Кыргызстане. Большинство из них – медсестры, фельдшеры и акушерки. Поэтому женщины чаще контактируют с инфицированными. Чтобы спасти жизни других, они вынуждены трудиться в чрезвычайно сложных условиях: работать круглосуточно, спать по два-три часа в день в течение месяца, а затем помещаться на карантин в казарменные условия, которые они называют «тюрьмой»⁷².

В конце марта 2020 года Совет Безопасности приказал медицинским работникам регулярно посещать пожилых людей в своих сообществах для того, чтобы отслеживать их жилищные условия и при необходимости оказывать помощь.

В апреле 2020 года правительство объявило, что медицинские работники, инфицированные COVID-19 во время работы, получают компенсацию в размере 200 тыс. сомов и что власти выплатят

68 <https://www.gov.kg/ru/npa/s/2757>

69 Размер текущего базового пособия по безработице составляет 300 сомов.

70 <https://economist.kg/2021/02/04/vyvatsya-iz-lovushki-bednosti-opublikovana-programmema-novogo-pravitelstva-polnaya-versiya/>

71 https://kaktus.media/doc/431777_vyberemsia_iz_lovushki_bednosti_kakim_pravitelstvo_vidit_kyrgyzstan_bydyshego.html

72 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/kyrgyzstan-medics-suffer-rights-violations-pay-high-personal-price-during-covid19-pandemic/>

по 1 млн сомов семьям медицинских работников, умерших от воздействия коронавируса. Власти приняли решение, что выплата компенсаций будет возможна только после того, как специальная комиссия расследует то, как заразился медицинский работник.

По данным Республиканской оперативной группы, по состоянию на 15 января 2021 года у 4150 медицинских работников был диагностирован COVID-19, и 4046 из них выздоровели. По официальным данным Минздрава, по состоянию на октябрь 2020 года скончались 84 медработника. Однако журналисты и пользователи социальных сетей сообщают о еще большем количестве смертей от пневмонии и коронавируса среди медицинских работников. Несмотря на это, только 608 медицинских работников, инфицированных коронавирусом, и семьи 30 умерших медицинских работников получили компенсацию. Медицинские работники неоднократно сообщают о том, что получить компенсацию очень сложно из-за бюрократии и сложностей со сбором всех необходимых документов. Если им не удастся доказать, что они были инфицированы на работе, они не имеют права на получение компенсации. Юрист Минздрава сообщил, что для того, чтобы доказать, что медик заразился на работе, необходимо указать источник заражения, то есть конкретного пациента с его персональным эпидемическим номером. Многие медицинские работники считают, что невозможно узнать, от кого они заразились, поскольку они контактировали с десятками пациентов, и многие из них, возможно, не знали, что у них COVID-19⁷³.

21 мая 2020 года Жогорку Кенеш принял документ о внесении изменений в Закон «О статусе медицинских работников», подписанный Президентом 29 июня 2020 года. Законом установлены гарантии и компенсации для организаций медицинских работников, в том числе в случаях ЧС. Согласно принятым процедурам оплаты (Приказ № 306 Минздрава), врачам и руководящему персоналу выплачивается 47 100 сомов в месяц, персоналу среднего звена – 42 600 сомов в месяц, персоналу младшего уровня – 39 600 сомов в месяц⁷⁴.

В конце марта 2020 года Минздрав Кыргызской Республики принял решение об отправке пожилых медицинских работников, сотрудников с хроническими заболеваниями и беременных женщин в оплачиваемый отпуск. В апреле 2020 года это распоряжение было отменено, а пресс-служба министра сообщила, что отменены выплаты неработающим медработникам. Стоит отметить, что такое регулирование распространяется только на медицинских работников. После введения чрезвычайного положения многие госслужащие перешли на удаленную работу или ушли в отпуск, но их заработная плата сохранилась в полном объеме.

• **Компенсация социальным работникам**

Социальная работа играет важную роль в борьбе с распространением коронавируса, поддерживая социально уязвимых людей, таких как пожилые люди, пострадавшие от домашнего насилия, люди с инвалидностью. Кроме того, социальные работники должны были составить списки особо нуждающихся граждан, проживающих в населенных пунктах, где объявлено чрезвычайное положение, и обеспечить их продуктами питания и товарами первой необходимости. Подавляющее большинство социальных работников в Кыргызстане – женщины.

Правительство Кыргызстана признало важность расширения системы социального обеспечения в стране. Первый антикризисный пакет предусматривал увеличение количества штатных социальных работников, а также повышение их заработной платы для оказания помощи пожилым людям, одиноким лицам и другим уязвимым категориям граждан. Однако информации о статусе его реализации нет. Некоторые эксперты считают, что выполнить этот план будет проблематично, поскольку он требует серьезных изменений в действующее законодательство.

• **Компенсация учителям**

Так же как медицинские и социальные работники, учителя должны были адаптировать свою работу к условиям пандемии COVID-19. Внезапный переход к онлайн-обучению резко повысил нагрузку на учителей, тем самым усугубив их стресс и

73 <https://kloop.kg/blog/2020/11/26/v-dokumentah-mnogo-netochnostej-pravitelstvo-o-zaderzhkah-vyplat-kompensatsij-medikam-zarazivshimsya-covid-19/>

74 <https://www.covid19healthsystem.org/countries/kyrgyzstan/livinghit.aspx?Section=5.1%20Governance&Type=Section>

выгорание. Вопрос о выплате компенсации за дополнительную нагрузку учителям во время пандемии даже не поднимался официальными лицами, хотя проблема низкой заработной платы учителей обсуждалась уже много лет.

Согласно приказу № 648, изданному в 2017 году, учителя общеобразовательных организаций имеют право на получение следующих ежемесячных надбавок за квалификационную категорию:

- за высшую категорию – 2 000 сомов;
- за первую категорию – 1 500 сомов;
- за вторую категорию – 1 000 сомов.

Несмотря на то, что приказ был принят в 2017 году, ежемесячные надбавки за квалификационную категорию учителям начали выплачивать только в 2020 году⁷⁵.

Министерство образования и науки Кыргызской Республики приступит к присвоению квалификационных категорий школьным учителям по результатам добровольной аттестации, которая будет проводиться с мая 2021 года до начала следующего учебного года. С начала следующего учебного года учителям будут выплачиваться ежемесячные надбавки за квалификационную категорию. В госбюджете предусмотрено 99,7 млн сомов на ежемесячные выплаты по квалификациям в первые четыре месяца 2021 года. Последняя аттестация школьных учителей проводилась в 2016 году.

С начала 2021 года Министерство образования и науки Кыргызской Республики сократило количество бумажной работы для учителей общеобразовательных школ. Многие учителя жаловались, что им не хватает времени на самообразование и индивидуальную работу с детьми, так как им приходится уделять значительную часть своего времени подготовке различных отчетов и другой информации.

• Кредиты на жилье

«Доступное жилье на 2015–2020 годы»⁷⁶ – это программа, финансируемая государством и направленная на удовлетворение жилищных потребностей граждан. Первоначально данная программа была

разработана для удовлетворения потребностей таких служащих государственного сектора, как учителя, медицинские и социальные работники, большинство из которых – женщины. В конце 2019 года государственная ипотека по низким ставкам стала доступна всем категориям граждан, кроме проживающих в городах Бишкеке и Оше. По состоянию на сентябрь 2020 года более 16 тыс. граждан КР были обеспечены собственным жильем.

В целях оказания государственной поддержки по снижению долговой нагрузки на граждан, получивших ипотеку по данной программе, правительство Кыргызстана издало Постановление, рекомендующее АО «Государственная ипотечная компания» снизить процентные ставки по государственным ипотечным кредитам до 6-8% годовых с 1 января 2021 года для всех существующих ипотечных кредитов, выданных до 1 октября 2019 года⁷⁷.

• Поддержка уязвимых групп населения

В рамках социальной поддержки планировалось оказание помощи социально уязвимым слоям населения путем раздачи продуктов питания и средств гигиены малообеспеченным семьям. Согласно многочисленным отчетам, такую поддержку оказали государственные и муниципальные органы, международные организации, общественные организации и отдельные активисты по всей стране. В июне 2020 года правительство Кыргызстана сообщило, что около 18,5 млн сомов было потрачено на закупку продуктовых наборов для представителей социально уязвимых слоев населения. Однако подробной информации о том, каким образом были потрачены деньги, не было. Неизвестно, какие продукты были включены в наборы, какова стоимость упаковки, как закупались продукты и т. д.

Правительство Кыргызстана объявило, что ввело временный контроль над ценами на продукты первой необходимости. В целях регулирования цен на продукты питания и лекарства были увеличены штрафы за необоснованное повышение цен на эти товары. Тем не менее, за год цены на продукты выросли на 12%⁷⁸.

75 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11595>.

<https://ru.sputnik.kg/society/20210111/1051073284/kyrgyzstan-uchitel-attestaciya-nadbavka-zarplata.html>

76 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97851/10?cl=ru-ru>

77 <https://www.gov.kg/ru/post/s/dlya-grazhdan-vzyavshim-kredit-po-gosudarstvennoy-ipoteke-do-1-oktyabrya-2019-goda-protsentnaya-stavka-budet-snizhena-do-68-godovykh>

78 <https://rus.azattyk.org/a/31007031.html>

В августе 2020 правительство Кыргызстана утвердило временную финансовую поддержку семей с детьми до 16 лет и единовременные ссуды малообеспеченным семьям для развития бизнеса или фермерских хозяйств⁷⁹. Кроме того, правительство приняло меры по амнистии кредитных обязательств, прежде всего в долларах США. Коммерческие банки на три месяца отсрочили выплату кредитов всем физическим и юридическим лицам, временно оставшимся без дохода⁸⁰. Правительство также отменило наложение пени и штрафов за коммунальные услуги и призвало Интернет-провайдеров не отключать Интернет-услуги за просрочку платежей в период чрезвычайной ситуации.

11 сентября 2020 года правительство Кыргызстана приняло постановление об индексации базовой части пенсии, общий размер которой ниже прожиточного минимума пенсионера за предыдущий год. С 1 октября 2020 года базовая часть пенсии была повышена на 5% или 100 сомов⁸¹.

Мобилизация финансовых ресурсов для борьбы с COVID-19

С момента начала пандемии Кыргызстан привлек 694 432 795 долларов США (177 049 858 долларов США в виде грантов и 517 382 937 долларов США в виде кредитов) от международных финансовых организаций. По состоянию на 2 декабря 2020 года Кыргызстан получил 327 606 526 долларов США⁸². Большая часть средств – 271,3 млн долларов США – это ссуды международных организаций, 72 миллиона долларов – гранты. Около 245,7 млн долларов США было использовано для поддержки государственного бюджета и обеспечения государственных социальных выплат, таких как заработная плата и пенсии. На здравоохранение и целевые коронавирусные расходы было всего потрачено 48,8 млн долларов США. Из них 37,7 млн долларов США пошли в Фонд обязательного медицинского

страхования, 1,3 млн долларов США – на медицинские товары и услуги и 1,2 млн долларов США – на продукты питания.

Для обеспечения прозрачности правительство создало специальный веб-сайт, который должен был отслеживать общую сумму полученных денег, источник средств и способы их использования. Однако на практике информация на сайте оказалась слишком общей, что затрудняло отслеживание использованных ресурсов и их расходование.

В октябре 2020 года политические протесты в Кыргызстане, спровоцированные фальсификацией парламентских выборов, привели к отставке правительства и президента Сооронбая Жээнбекова. Многие эксперты считают, что политические волнения были вызваны трудностями, связанными с коронавирусом. За два месяца до беспорядков опрос общественного мнения, проведенный IRI⁸³, выявил возможность возникновения беспорядков: 53% респондентов считали, что страна движется в неправильном направлении, и 67% полагали, что правительство плохо справлялось с пандемией. Неудовлетворительная инфраструктура системы здравоохранения и повсеместная коррупция во время пандемии вынудили людей требовать перемен.

В январе 2021 года межведомственная комиссия, созданная правительством по изучению распределения помощи, поступившей в Кыргызстан в период пандемии коронавирусной инфекции, выявила, что гуманитарная помощь, полученная во время пандемии, была украдена определенными лицами и была использована неэффективно⁸⁴. Более того, во время чрезвычайного положения власти страны изменили закон о государственных закупках, что привело к сохранению секретности расходования средств, и, следовательно, было невозможно контролировать использование и расходы аккумулированных фондов.

79 <https://www.gov.kg/ru/post/s/utverzhdn-plan-deystviy-pravitelstva-na-2020-god-po-obespecheniyu-sotsialnoy-stabilnosti-ustoychivosti-ekonomiki>

80 <https://cabar.asia/ru/problems-obespecheniya-natsionalnoj-bezopasnosti-kyrgyzstana-v-usloviyah-nastupivshogo-krizisa>

81 <http://kabar.kg/news/v-kyrgyzstane-s-1-oktiabria-srednij-razmer-pensii-velichitsia-pochti-na-400-somov-sotcfond/>

82 <https://kloop.kg/blog/2020/12/02/surabaldieva-raskritikovala-minzdrav-za-plohuyu-otchetnost-po-gumanitarnoj-pomoshhi/>

83 https://www.iri.org/sites/default/files/russian_version_kyrgyzstan_august_2020_slides_public_release.pdf

84 https://24.kg/english/180100_Deputy_PM_COVID-19_death_toll_in_Kyrgyzstan_is_much_higher/

Детские сады и школьные организации – повторное открытие

В ноябре 2020 года Министерства здравоохранения и образования объявили о повторном открытии школ, что вызвало общественный резонанс⁸⁵, и решение данного вопроса было приостановлено до тех пор, пока не будет достигнута дальнейшая ясность относительно эпидемиологической ситуации в городах Бишкеке и Оше.

По состоянию на 16 февраля 2021 года 1861 школе по всей стране было разрешено возобновить обычные занятия для всех учащихся. Местные органы власти приняли самостоятельное решение о возобновлении занятий в школах. Учитывая эпидемиологическую ситуацию, школы в столице

и некоторых других населенных пунктах были открыты для учащихся 1–6, 9 и/или 11 классов. В настоящее время в Бишкеке обучение учащихся начального и среднего звена по-прежнему проводится посредством мессенджера WhatsApp и других онлайн-платформ.

В перечень мер, направленных на обеспечение безопасности детей и сообщества во время пандемии, входят: ношение масок, мытье рук; уборка и дезинфекция всех помещений; уборка поверхностей; групповые смены; соблюдение дистанции в 1,5 метра⁸⁶. В СМИ есть скудные сообщения со ссылкой на источники в Министерстве образования о том, что средства, которые не использовались в течение нескольких первых кварталов 2020 года, были направлены на дезинфекцию школ⁸⁷.

ТАБЛИЦА 9:

Количество открывающихся школ по территории на 16 февраля 2021 года⁸⁸

Регион / Область	Общее количество школ на территории	Количество школ, в которых обучение во всех классах проходит в традиционном режиме	Количество школ, где обучение в традиционном режиме проводится только в некоторых классах	Количество школ, не получивших разрешение на возобновление занятий Департаментом профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава
г. Бишкек	97	0	96	1
г. Ош	55	55	0	0
Ошская область	547	525	22	0
Чуйская область	306	289	12	5
Жалал-Абадская область	465	351	40	1
Баткенская область	237	237	0	0
Иссык-Кульская область	192	191	1	0
Нарынская область	142	142	0	0
Таласская область	111	111	0	0
ИТОГО	2,152	1,861	171	7

Источник: Пресс-служба Министерства образования и науки.

85 https://24.kg/obschestvo/167421_vozvrat_vshkolyi_polnaya_nerazberiha/

86 https://24.kg/obschestvo/167038_vozvrat_vshkolu_kto_ikak_budet_uchitsya_s6oktyabrya/

87 <https://ru.sputnik.kg/society/20201110/1050382643/185-millionov-somov-potratyat-na-dezinfekciyu-shkol-kyrgyzstana.html>

88 <https://edu.gov.kg/ru/news/2144-shkoly-po-respublike-rabotayut-v-realnom-rezhime/>

Министерство образования и науки заявило, что детские сады и школы будут открываться по «алгоритму». Некоторые принципы этого алгоритма включают следующее:

- родители, которые могут доказать, что они должны выйти на работу, могут водить своих детей в дошкольные организации;
- все типы организаций (государственные и частные) должны проводить обучение офлайн, в соответствии с решениями местных департаментов эпидемиологического мониторинга, позволяющими гибкое планирование нескольких смен в небольших группах⁸⁹;

- если школам будет предложено вернуться к онлайн-режиму обучения, учащиеся должны будут продолжать смотреть записанные уроки на платформе «Наристе» и использовать инструменты обратной связи.

Детские сады были официально закрыты с 18 марта 2020 года и начали открываться с 5 июня 2020 года. Некоторые детские сады (как государственные, так и частные) оставались открытыми в течение лета и осени, однако общее количество посещающих их детей уменьшилось. По состоянию на 16 февраля 2021 года 1405 детских садов были открыты вновь, однако нет данных о том, какое количество детей дошкольного возраста посещают/начинают повторно посещать детский сад на данный момент. То же самое касается и детей школьного возраста.

ТАБЛИЦА 10:

Количество открывающихся детских садов по территории на 16 февраля 2021 г.⁹⁰

Регион/область	Количество вновь открывшихся детских садов
г. Бишкек	262
г. Ош	80
Ошская область	347
Чуйская область	191
Жалал-Абадская область	143
Баткенская область	179
Иссык-Кульская область	74
Нарынская область	82
Таласская область	47
ИТОГО	1405

Источник: пресс-служба Министерства образования и науки.

В регионах Министерство образования и науки рекомендовало создавать малые группы⁹¹. Нет информации о том, были ли введены и соблюдаются ли строгие правила в отношении дезинфекции и безопасности⁹². Также неизвестно, широко ли

распространены средства гигиены и дезинфекции в дошкольных и школьных организациях. Согласно неофициальным источникам, основная часть бюджета Министерства образования и науки в начале 2020 года была потрачена на разработку

⁸⁹ Это вызвало массовые разногласия среди учителей, поскольку им не будут платить больше за дополнительную смену: https://24.kg/obschestvo/167421_vozvrat_vshkolyi_polnaya_nerazberiha/

⁹⁰ <https://edu.gov.kg/ru/news/1405-detskih-sadov-po-vsej-respublike-rabotayut-v-realnom-rezhime/>

⁹¹ Однако, согласно сообщениям СМИ, Министерство здравоохранения и Министерство образования не выпустили каких-либо конкретных указаний о том, как разделить классы на более мелкие и безопасные группы. См.: https://24.kg/obschestvo/167421_vozvrat_vshkolyi_polnaya_nerazberiha/

образовательной онлайн-платформы. На остальные расходы государственного финансирования не осталось. Однако стоит отметить, что не все учащиеся могли пользоваться данной платформой. Согласно результатам опроса НСК⁹³, около 83% детей в возрасте от 7 до 17 лет обучались дистанционно, и менее трети (29%) детей дошкольного возраста, посещавших дошкольные организации до вспышки коронавируса, использовали телевизионные программы и цифровые платформы в целях развития. Отсутствие строгой безопасности, социального дистанцирования, масок, регулярной дезинфекции и других необходимых мер подвергает многие семьи риску распространения вируса в обществе.

Влияние на занятость женщин

Пандемия COVID-19 поразила Кыргызстан после года снижения уровня занятости. В период карантина и самоизоляции многие люди лишились основной и ежедневной заработной платы. В общей сложности, в первой половине 2020 года было потеряно 36 758 рабочих мест, из которых 35 832 рабочих места приходится на неформальный сектор экономики⁹⁴.

Анализ рисков занятости, проведенный МОТ, выявил пять секторов экономики, которые подвергаются наибольшему риску серьезных потерь в Кыргызстане. Эти секторы включают оптовую и розничную торговлю, транспорт и хранение, услуги гостиниц и общественного питания, искусство и отдых, а также недвижимость. Анализ показывает,

что женщины с большей вероятностью столкнутся с высоким риском потери работы и доходов, поскольку в данных отраслях задействованы в основном они (доля занятости женщин). Более того, три из пяти секторов с высоким фактором риска имеют самую высокую долю неформальной занятости. Поскольку женщины составляют большинство среди работающих в неформальном секторе⁹⁵, они особенно серьезно страдают от мер изоляции.

Представители частной юридической компании в Бишкеке сообщили о массовых увольнениях из-за карантина. Рабочие, не имеющие официального трудового договора, временные рабочие и самозанятые лица с большей вероятностью потеряли работу. Массовые увольнения были отмечены в неформальной швейной отрасли экономики, в которой заняты преимущественно женщины⁹⁶.

В апреле-июне 2020 года Институт исследований экономической политики при Министерстве экономики провел социально-экономическое исследование среди самозанятых лиц, владельцев малого и среднего бизнеса и сотрудников, работающих в неформальной экономике. Результаты данного исследования показывают, что 59% опрошенных бизнесменов потеряли свои доходы, 31% сообщили о сокращении общих доходов. Потеря и сокращение общего дохода были вызваны приостановлением деятельности и карантинными мерами, которые серьезно повлияли на гостиничный сектор и сферу услуг. Среди частных компаний, которые нанимали рабочих, 89% работников были уволены или выбрали отпуск без сохранения заработной платы.

92 Меры, принимаемые на глобальном уровне, включают: вентиляцию; стирку; уборку и дезинфекцию всех помещений; поверхностей; оборудования; игрушек до и после рабочего дня; размещение на входе дезинфекционного барьера и дезинфицирующей жидкости; установления правил для родителей и соблюдение физической дистанции с использованием видимых на входе масок; разные возрастные группы детей, помещенные в разные помещения; запрет на использование пушистых игрушек и других игрушек, которые нельзя мыть и дезинфицировать; соблюдение дистанции между детьми во время перекуса, обеда и сна – соблюдение дистанции в 1,5 м.

93 <http://www.stat.kg/ru/news/okolo-76-domashnih-hozyajstv-respubliki-postradali-ot-covid-19/>

94 НСК. Данные взяты с <http://www.stat.kg>

95 ADB (2020) COVID-19 in Kyrgyz Republic: Estimating effects on socio-economic sphere, vulnerability and measures to react to these effects. Bishkek. <https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/poverty/socio-economic-impact-covid-19.html>

96 <https://centralasiaprogramme.org/archives/18048>

97 ILO (2020) Rapid assessment of the employment impacts of the COVID-19 pandemic in Kyrgyzstan. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_761673.pdf

ТАБЛИЦА 11:
Рабочие группы риска: отраслевые перспективы⁹⁷

Экономический сектор	Текущее и прогнозируемое влияние на добавленную стоимость по секторам		Фактор риска	Исходный уровень занятости, 2018 г.			
	Изменение ВДС за январь-сентябрь 2020 г. (в %)	Прогнозируемая скорость изменения ВДС в 2020 году (в %)		Уровень занятости (000)	Доля в занятости (в %)	Доля женщин в отраслевой занятости (в %)	Неформальная доля в отраслевой занятости (в %)
Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	-16	-10,5	Высокий	373,9	16	40	95,5
Транспортировка и хранение	-32,9	-15	Высокий	195,2	8	4	86,5
Услуги по размещению и питанию	-47,7	-23	Высокий	142,7	6	49	89,4
Операции с недвижимостью	-2	-15	Высокий	8,8	0	81	14,4
Искусство, развлечения и отдых	0,4	-15	Высокий	16,2	1	49	27,6
Производство	-1,6	-6,5	Умеренный	285,7	12	40	71,2
Строительство	-7,7	2,9	Умеренный	247,2	10	3	87,8
Финансовые и страховые услуги	2,6	-10	Умеренный	36,1	2	41	36,5
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	2,1	2	Низкий	482,7	20	38	95,9
Добыча полезных ископаемых	-5,9	0,7	Низкий	27,1	1	4	56,1
Электричество, газ, пар и кондиционирование	-0,5	0,3	Низкий	25,1	1	10	22,2
Водоснабжение; канализация, утилизация отходов	-10,9	2	Низкий	6,1	0	33	11,6
Информация и коммуникация	0,4	1	Низкий	28,1	1	37	24,1
Профессиональная, научная и техническая деятельность	1,0	-2	Низкий	26,7	1	45	35,9
Административная и вспомогательная деятельность	1,5	1	Низкий	24,2	1	38	67,9
Государственное управление	1,0	1	Низкий	97,5	4	31	3,9
Образование	1,7	1	Низкий	215,1	9	80	7,8
Здоровье человека и социальная работа	-0,2	1,2	Низкий	97,8	4	83	14,5
Прочие услуги	0,8	-2	Низкий	46,3	2	52	91,1

Источник: MOT (2020). Экспресс-оценка воздействия пандемии COVID-19 на занятость в Кыргызстане.

Только 19% мужчин-предпринимателей (против 15% женщин-предпринимательниц) смогли сохранить финансовую стабильность своего предприятия/бизнеса. Часть предпринимателей (36%) заявили, что у них были трудности с выплатой ссуд/кредитов, 24% испытывали трудности с уплатой налогов, и 20% предпринимателей имели проблемы с оплатой арендной платы и других счетов за коммунальные услуги. Между тем, 62% женщин и 55% мужчин сообщили, что им не хватает денег для оплаты всех домашних расходов. Доля респондентов (20%) была вынуждена использовать свои сбережения, 14% респондентов приходилось брать займы у родственников или друзей. Лишь четверть респондентов была осведомлена об антикризисных мерах, принятых правительством, и только 6% предпринимателей собирались подавать заявки на получение ссуд/кредитов по сниженной процентной ставке. Значительная часть респондентов (40%) была заинтересована в беспроцентных ссудах, в то время как некоторые ожидали в ближайшее время снижения административных расходов и административных налогов.

Среди самозанятых лиц 67% женщин и 58% мужчин сообщили, что им не хватает денег для оплаты всех домашних расходов. Чтобы продолжать работу, 36% полагались только на доход, полученный ими или другими членами семьи, 14% респондентов должны были использовать свои семейные сбережения, 15% опрошенных были вынуждены брать займы у родственников или друзей, 6% были вынуждены продать некоторые другие активы, например, крупный рогатый скот, а 4% взяли ссуду в банке.

Воздействие пандемии на женщин и семьи с детьми

Многие эксперты считают, что кризис, с которым столкнулась страна, лишь подчеркнул существующие проблемы⁹⁸. Пандемия COVID-19 с ее строгой изоляцией привела к всплеску гендерного насилия.

Так, с января по март 2020 года количество зарегистрированных случаев домашнего насилия выросло на тревожные 65% по сравнению с тем же периодом прошлого года⁹⁹. Указания не выходить из дома без крайней необходимости, введенные в действие для защиты населения и предотвращения распространения вируса, вынудили многих женщин и детей оказаться наедине со своими обидчиками.

Еще одно поразительное воздействие заключается в том, что пандемия коронавируса привела к сокращению рабочего времени во втором и третьем кварталах 2020 года и увеличению количества часов, затрачиваемых на неоплачиваемый труд по дому и уходу, особенно для семей с детьми школьного возраста. Несмотря на постановления о карантине, которые вынуждали многих людей оставаться дома и проводить больше времени со своими семьями, женщины тратили в 3,6 раза больше времени на неоплачиваемый труд, чем мужчины, и в два раза больше времени – на уход за детьми¹⁰⁰. Опрос, проведенный НСК в ноябре-декабре 2020 года¹⁰¹ показал, что матери по-прежнему выполняют большую часть родительских задач, а участие в них отцов было очень ограниченным.

Есть некоторые свидетельства того, что во время пандемии бремя домашних обязанностей также увеличилось для детей. В связи с этим из-за выполнения домашних обязанностей около 59% детей пропускали онлайн-уроки¹⁰². Кроме того, около 15% детей в возрасте до пяти лет оставались без присмотра или на попечении другого ребенка в возрасте до 10 лет хотя бы один раз за неделю¹⁰³.

По данным Института исследования экономической политики при Министерстве экономики, 52% бедных семей сообщили об ухудшении своего финансового положения. Огромная доля из них – домохозяйства, возглавляемые женщинами (65%) в Бишкеке и Оше¹⁰⁴.

98 https://kaktus.media/doc/425075_kak_krizis_sviazanny_s_covid_19_povliial_na_rynok_tryda_ekspertnyy_analiz.html

99 <https://emerging-europe.com/news/joblessness-surges-in-kyrgyzstan-as-impact-of-covid-19-hits-economy/>

100 ООН-женщины. Экспресс-оценочное исследование. 2020. Влияние Covid-19 на уровень занятости женщин и мужчин в Кыргызской Республике.

101 <http://www.stat.kg/ru/news/okolo-76-domashnih-hozyajstv-respubliki-postradali-ot-covid-19/>

102 https://opendatacovid.kg/learningonline?fbclid=IwAR2UjdidRCPiKol3EuoNXJP1LjCj39yl-9i-z_ohFOkkT_kiknlvePmPSg

103 <http://www.stat.kg/ru/news/okolo-76-domashnih-hozyajstv-respubliki-postradali-ot-covid-19/>

104 https://kaktus.media/doc/425075_kak_krizis_sviazanny_s_covid_19_povliial_na_rynok_tryda_ekspertnyy_analiz.html

Часто сообщалось о неудовлетворенности семей качеством школьного обучения через онлайн-платформы и мессенджер WhatsApp. Образовательный процесс, который начал формироваться весной и осенью 2020 года, был назван «пыткой для всей семьи»¹⁰⁵. Принимая во внимание тот факт, что женщины являются ответственными по уходу за детьми, а в среднестатистической кыргызской семье три ребенка, наибольшее бремя домашнего обучения легло на плечи женщин. Им приходилось не только заботиться о совместно проживающих с ними пожилых членах семьи, но также становиться учителями для своих детей дошкольного/школьного возраста, что отнимало у них огромную часть времени, которое они могли потратить на свои трудовые обязанности.

Для работающих женщин переход к работе на дому привел к стиранию грани между общественной и частной жизнью – необходимости одновременно выполнять профессиональную работу и домашние обязанности. Некоторые работодатели жалуются на снижение уровня продуктивности и эффективности матерей, чьи дети остаются дома во время закрытия школ, в результате чего женщины оказываются в шатком положении, поскольку на каком-то этапе они могут быть уволены из-за снижения производительности труда.

Около 78% детей, принявших участие в опросе НСК в конце 2020 года, ответили, что их родители не удовлетворены процессом онлайн-обучения. Некоторые СМИ освещали просьбы родителей возобновить учебу в обычной школьной обстановке¹⁰⁶. Качество обучения существенно снизилось из-за проблем с подключением к Интернету, отключениями электроэнергии, отсутствием у учителей необходимых ИТ/компьютерных навыков, перегрузкой заданиями, зависимостью от компьютеров/гаджетов, нехваткой компьютеров/гаджетов/телевизоров в некоторых семьях¹⁰⁷, отсутствием человеческого взаимодействия и т. д. В то время как многие родители с нетерпением ожидали открытия школ, другие родители не разрешали своим детям посещать их, несмотря на преимущества обычного школьного образования. В значительной степени это связано с тем, что многие семьи опасаются риска заражения или повторного заражения¹⁰⁸.

105 https://24.kg/obschestvo/164163_muchenie_aneuchenie_roditeli_prosyat_vernut_detey_vshkolyi/

106 Там же.

107 <https://ru.sputnik.kg/society/20200414/1047854164/kyrgyzstan-isakov-distancionnoe-obuchenie-shkola.html>

108 https://24.kg/obschestvo/167421_vozvrat_vshkolyi_polnaya_nerazberiha/

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В соответствии с глобальными тенденциями, пандемия COVID-19 усугубила существующее гендерное неравенство и сделала видимыми практики гендерной дискриминации и эксплуатации, уже существующие в Кыргызстане. Предпринятые меры по борьбе с пандемией не повлияли на гендерное неравенство.

Важность неоплачиваемого труда женщин в домашнем хозяйстве возросла после введения ограничений на работу в сфере социального обслуживания, вызванного пандемией, закрытия школ и детских садов и перехода на работу на дому и онлайн-обучение. В силу гендерных социальных норм, рассматривающих домашние обязанности как женскую прерогативу, бремя неоплачиваемого труда непропорционально ложится на плечи женщин и девочек. Обязанности по уходу по-прежнему очень неравномерно распределяются между мужчинами и женщинами даже во время пандемии.

Многие женщины потеряли работу, в частности – женщины с нестабильной занятостью. Женщины и девочки заняты в отраслях, которые непропорционально сильно пострадали от экономического спада, вызванного пандемией, таких как швейная промышленность, развлечения и туризм, оптовая и розничная торговля, а также услуги гостиниц и общественное питание.

Женщины играют ключевую роль в реагировании на кризис COVID-19 на многих уровнях – в больницах, школах и медицинских учреждениях, рискуя своей жизнью ради спасения других. Тем не менее, их труд по-прежнему, в значительной степени остаётся низкооплачиваемым, а их роль в процессах принятия решений все еще незначительна.

Чтобы преодолеть тенденцию усиления неравенства, наиболее распространенным видом которого является гендерное неравенство во время пандемии, политика должна быть сосредоточена на уязвимостях, созданных или усугубляемых пандемией. В качестве мер по расширению прав и

возможностей женщин путем изменения восприятия экономики ухода можно порекомендовать следующее:

Обеспечение прозрачности государственных расходов и отчетности о проделанной работе

Пандемия показала, что в Кыргызстане, как и в любой другой стране региона, нет скоординированной системы для решения подобных проблем. Большинство ответных мер правительства остались на уровне деклараций. Информация о статусе и ходе реализации большинства запланированных мер по смягчению негативных последствий пандемии ограничена.

В то время, когда правительства спешат принять беспрецедентные фискальные меры для преодоления кризиса, как никогда важна прозрачность бюджета. Кыргызстан является ярким примером в пользу этого утверждения: отсутствие информации о государственных расходах во многом способствовало политическим беспорядкам, произошедшим в октябре 2020 года, и приведшим к отставке президента.

Создание более качественных данных с разбивкой по полу и гендерной статистики для эффективного реагирования

Пандемия COVID-19 еще раз подчеркнула важность данных с разбивкой по полу и гендерной статистики для лучшего понимания глубины, характера и тенденций гендерного неравенства. Учитывая дифференцированное воздействие COVID-19 на женщин и мужчин, необходимо обеспечить доступность, анализ и распространение данных с разбивкой по полу среди учреждений, регионов и гражданского общества в стране. Это может включать данные о прямом и косвенном воздействии COVID-19 и мер реагирования на положение женщин. Помимо разбивки по полу данные также должны отражать различия между городом и селом, или же положение различных этнических групп.

Укрепление и поддержка труда по уходу

Кризис COVID-19 ясно показал, насколько для благополучия общества важен труд по уходу, как оплачиваемый, так и неоплачиваемый. Общество осознала, насколько трудной и недооцененной бывает работа сотрудников, осуществляющих уход. Повышение осведомленности общества — это возможность требовать улучшения условий труда, более высокой заработной платы и адекватной представленности работников сферы ухода в процессах принятия решений на всех уровнях.

Кризис также обратил внимание на уже существовавшие недостатки в системах здравоохранения, образования и ухода, а также недостатки систем социальной защиты. Кыргызстан, как и любая другая страна мира, уделяет приоритетное внимание инвестициям в услуги здравоохранения в рамках мер реагирования на чрезвычайные ситуации, направленных на укрепление системы общественного здравоохранения. Эти усилия следует продолжить и распространить на другие пострадавшие во время пандемии службы по уходу, такие как дошкольное образование и долгосрочный уход. Инвестиции в услуги по уходу могут создать достойные рабочие места как для женщин, так и для мужчин. К примерам рабочих мест, которые могут быть расширены или созданы, относятся позиции:

- домашние медсестры, которые имеют более низкий уровень подготовки, чем дипломированные медсестры;
- помощники учителей в школах и программах внешкольного ухода;
- помощники в детских садах;
- помощники по месту жительства, которые могли бы позаботиться о пожилых людях и людях с инвалидностью во время чрезвычайных ситуаций.

Эпидемия коронавируса показала необходимость реформирования сложной и фрагментированной системы социальной защиты в Кыргызстане, которая оказалась неспособной предоставить адекватные услуги в условиях чрезвычайных ситуаций. Неблагоприятные рабочие условия (такие как низкая зарплата, плохие условия труда, низкий статус социальных работников) являются препятствиями

для улучшения качества оказываемых услуг и обеспечения адекватной защиты малоимущих и уязвимых слоев населения. В этой связи необходимо пересмотреть Положение о социальном работнике Кыргызской Республики,¹⁰⁹ структуру оплаты труда и четко определить должностные обязанности социальных работников на разных уровнях.

Признание неоплачиваемого труда по уходу

Правительству также следует признать в национальных законах, политике и программах экономическую и социальную ценность неоплачиваемого домашнего труда. Очень важно учитывать экономику неоплачиваемого ухода в макроэкономической политике и оценивать влияние конкретной политики на объем оплачиваемого и неоплачиваемого труда женщин и мужчин.

Конкретные меры могут включать:

- оценку стоимости общего неоплачиваемого труда по уходу по отношению к ВВП в качестве основы для формирования политики в сфере ухода;
- анализ затрат и выгод инвестиций в соответствующую инфраструктуру и государственные услуги (такие как водоснабжение, санитария, цифровая инфраструктура, уход за детьми и пожилыми людьми) для сокращения неоплачиваемого труда по уходу;
- продвижение и применение гендерно-чувствительного бюджетирования в пакете мер по реагированию на COVID-19, а также внедрение системного подхода к подготовке государственных должностных лиц и представителей местных органов власти, ответственных за составление бюджета и разработку политики. Эти тренинги могут проводиться Учебным центром Министерства финансов, которому переданы электронные курсы по гендерно чувствительному планированию и гендерно чувствительному бюджетированию.

Доступ к бесплатной общественной инфраструктуре по уходу за детьми младшего возраста

Доступ к качественному дошкольному образованию и уходу за детьми позитивно сказывается на позициях женщин на рынке труда и способствует пере-

¹⁰⁹ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93500>

распределению обязанностей в семье¹¹⁰. Опыт ряда стран показывает, что увеличение охвата дошкольным образованием повысило занятость женщин на рынке труда и снизило гендерный разрыв в оплате труда¹¹¹. Бесплатное дошкольное образование и услуги по уходу является одной из наиболее прибыльных образовательных политик¹¹² и способствует устойчивому развитию экономики Кыргызстана.

Лидерство женщин и их равная представленность во всех процессах планирования и принятия решений

Несмотря на то, что женщины находятся на передовой в борьбе с COVID-19 в своих домах, сообществах, медицинских учреждениях и школах, они исключены из процессов принятия решений и структур управления, занимающихся разработкой мер реагирования на пандемию. Так, женщины составили только 20% от общего состава членов Республиканских оперативных штабов, созданных для разработки планов по реагированию на COVID-19.

Ряд активистов гражданского общества, женских НПО и международных агентств разработали серию рекомендаций по вовлечению женщин и интеграции гендерных аспектов в планирование ответных мер на COVID-19. Пособие ПРООН по гендерным вопросам и восстановлению включает руководство по содействию участию и лидерству для женщин и женских организаций в кризисных ситуациях и восстановлении, разработанное на опыте миротворческой деятельности и безопасности, а также принципов снижения риска бедствий. Рекомендации включают в себя:

- разработку широкомасштабных и инклюзивных механизмов консультаций для содействия участию женщин;
- работу в партнерстве с гражданским обществом для укрепления связей с женщинами на уровне сообществ;
- обеспечение доступа женских правозащитных организаций к адекватному, надежному и устойчивому финансированию;

- устранение препятствий для участия женщин и их лидерства при помощи мер, направленных на устранение экономических, социальных и политических преград для участия.

Продвижение политики сбалансированного сочетания трудовой деятельности и семейной жизни

Профсоюзы и работодатели должны обеспечивать совмещение условий труда и занятости (например, отпуска, рабочего времени и т. д.) с семейными обязанностями, т. е. они должны организовывать рабочие места, благоприятные для семьи. Уход за детьми при поддержке работодателя может быть интегрирован в политику создания благоприятных для семьи рабочих мест¹¹³. Такие меры могут быть закреплены в коллективных договорах и/или посредством соответствующей управленческой практики на уровне предприятий.

Учебные программы по профессиональной подготовке могут быть направлены на решение проблем и удовлетворение потребностей женщин путем предоставления им удобных мест для обучения, транспортировки и услуг по уходу за детьми.

Хорошо разработанные учебные программы по развитию профессиональных навыков могут расширить выбор женщин и решить их проблемы и потребности. Обучение должно быть непродолжительным, напрямую связанным с реальным спросом на рынке труда и подкрепленным поддержкой и рекомендациями в поиске работы. Учитывая ограничения мобильности женщин и их обремененность семейными обязанностями, обучение может проводиться онлайн, и/или должны быть приняты во внимание вопросы места проведения занятий, транспортировки и доступа к услугам по уходу за детьми.

Представители малого и среднего бизнеса указали на потребность в профессиональном развитии и обучении в сферах электронной коммерции, цифрового маркетинга и дистанционного обслуживания клиентов.

110 ЕББР (2015) Правовые препятствия для участия женщин в экономике Кыргызской Республики. Доступно на: <https://www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf>

111 Хитаршвили Т. (2016) Гендерное неравенство на рынках труда в Центральной Азии. Доступно на: <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/gender-equality/gender-inequalities-in-labor-markets-in-central-asia.html>

112 Хекман, Дж. Дж., Мун, С. Х., Пинто, Р., Савельев, П. А., и Явиц, А. (2010). Окупаемость дошкольной программы High / Scope Perry. Журнал общественной экономики, 94 (1-2), 114–128.

113 <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/da7fbf72-e4d9-4334-955f-671a104877a7/201911-A-guide-for-employer-supported-childcare.pdf?MOD=AJPERES&CID=mVHadh3>

БИБЛИОГРАФИЯ

АБР (2019) Кыргызская Республика: Страновая гендерная оценка.

<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/546966/kyrgyz-republic-country-gender-assessment-2019.pdf>

АБР (2020) COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики.

<https://kyrgyzstan.un.org/ru/87314-covid-19-v-kyrgyzskoy-respublike-ocenka-vozdeystviya-na-socialno-ekonomicheskuyu-situaciyu-i>

Ду Ф. (2020) Работа женщин и выбор ухода за детьми в городских районах Китая в переходный период. Экономическое развитие и культурные изменения. 62 (1): 131-155.

Джанаева О. (2015) Ассоциация сельских женщин «Алга», Кыргызстан в отчете Э. Дубань. 2016. Гендерная оценка страны: Кыргызская Республика. Неопубликованный черновик для АБР.

ЕБРР (2015) Правовые барьеры для участия женщин в экономике Кыргызской Республики.

www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf

Ибраева Г., Молдошева Ф. и Ниязова А. (2011) Отчет о мировом развитии 2012.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/Ibraeva_Kyrgyz_case_study_final_Sept2011.pdf

Ибраева Г. (2006) Брачные стратегии в Кыргызстане: поколение отцов и детей. Бишкек, Салам.

Хитаришвили Т. (2016) Гендерное неравенство на рынках труда в Центральной Азии.

<http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/gender-equality/gender-inequalities-in-labor-markets-in-central-asia.html>

МОТ (2020) Экспресс-оценка воздействия пандемии COVID-19 на занятость в Кыргызстане.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_761673.pdf

Кляйнбах Р., Салимджанова Л. (2007) Кыз ала качуу и адат: похищение невест без согласия и традиция в Кыргызстане. Central Asian Survey. 26: 217-233.

Спасите детей (2020) Скрытое воздействие Covid-19 на детей: серия глобальных исследований.

<https://resourcecentre.savethechildren.net/library/hidden-impact-covid-19-children-global-research-series>

Государственная служба по Миграции при Правительстве Кыргызской Республики (2019) Единый доклад по миграции.

ООН-женщины (2016) Гендер в восприятии общества. Результаты национального опроса. Бишкек.

ООН-женщины (2020) Влияние COVID-19 на положение женщин и мужчин в Кыргызской Республике.

<https://kyrgyzstan.un.org/ru/48888-vliyanie-covid-19-na-polozhenie-zhenschin-i-muzhchin-v-kyrgyzskoy-respublike>

Всемирный банк (2009) Сеть социальной защиты в Кыргызской Республике: использование достижений и решение новых задач.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ГЕНДЕРНЫЙ ФАКТОР В ПОЛИТИКЕ И ПРОГРАММАХ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ

В целом в Кыргызстане существует широкий спектр правовых рамок для достижения гендерного равенства, который включает нормы Конституции, международных конвенций и специальных законов о гендерном равенстве. С момента обретения независимости Кыргызская Республика ратифицировала более 50 международных договоров о гендерном равенстве, в том числе Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Пекинскую платформу действий и Цели развития тысячелетия (ЦРТ), на основе которых был принят ряд национальных законов для выполнения обязательств, предусмотренных данными Конвенциями.

Конституция Кыргызской Республики гарантирует мужчинам и женщинам равные права и возможности и запрещает дискриминацию по признаку пола. Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (2008 г.) устанавливает принцип равенства в политической, социальной, экономической, трудовой деятельности и в семье. Этот Закон вместе с Трудовым кодексом Кыргызской Республики служит защите прав работников и гендерного равенства на рынке труда. Так, например, Закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин:

- гарантирует равные права и равные возможности в рекламе и найме на должности в государственном секторе;
- обеспечивает равную оплату равного труда равной квалификации и право работодателей использовать меры, направленные на достижение гендерного равенства;

- запрещает любую прямую или косвенную гендерную дискриминацию на основании семейного положения, беременности, потенциальной беременности и семейных обязанностей;
- запрещает сексуальные домогательства;
- обязывает работодателей следить за тем, чтобы женщины и мужчины имели возможность совмещать семейные и рабочие обязанности, и
- осуждает воспроизводство гендерных стереотипов через СМИ, образование, культуру.

Трудовой кодекс — это правовой документ, регулирующий трудовые отношения, права и социальную защиту всех работников и дающий право:

- на предоставление отпуска по беременности и родам на срок до 3 лет с сохранением работы и должности, в том числе 126 дней оплачиваемого отпуска по беременности и родам;
- на защиту женщин от неравного обращения в связи с беременностью или рождением детей, включая защиту от отказа в работе по причине беременности или рождения детей;
- на запрет на увольнение по причине беременности;
- на право женщин на перерывы для кормления грудью.

Расширение экономических возможностей женщин было определено как приоритет номер один в Национальной стратегии гендерного равенства (НСГР) на период 2012–2020 годов, и может быть достигнуто посредством:

- оценки и визуализации экономического вклада женщин в развитие,
- расширения источников укрепления экономических возможностей женщин и перехода от неформальной, теневой занятости к формальному рынку труда,
- создания условий труда, позволяющих совмещать трудовые и семейные обязанности,
- сокращения разрыва в заработной плате и гендерной профессиональной сегрегации.

В Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2018–2020 годы перечислены следующие меры, которые позволят создать условия для совмещения работы и семейных обязанностей:

1. Проведение анализа причин, препятствующих совмещению работы и семейных обязанностей, и изучение потребностей и возможностей для:
 - создания внеклассных групп в детских садах и начальных школах
 - дополнительных мест в детских садах.
2. Создание межведомственной рабочей группы, которая разработает механизм для эффективного сочетания работы и семейных обязанностей посредством создания групп дневного ухода в начальной школе и детских садах и дополнительных мест в детских садах.

Все эти меры планировались для реализации в 2019 году. Официальным органом, курирующим сферу ухода за детьми и образованием, является Министерство образования и науки.

Потенциал правительства Кыргызской Республики по обеспечению соблюдения законов¹¹⁴ и политики является низким и, как правило, затрудняется финансовыми ограничениями, частой сменой лиц, принимающих решения в государственных органах власти и национальном гендерном механизме (Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики), а также низким уровнем гендерной чувствительности государственных служащих¹¹⁵. В значительной степени тот факт, что гендерные вопросы присутствуют в повестке дня национальной политики, в основном объясняется активными усилиями доноров и международных организаций и транснациональных феминистских сетей¹¹⁶.

114 ЕБРР.(2015) Правовые барьеры для участия женщин в экономике в Кыргызской Республике. Доступно на: <https://www.ebrd.com/documents/admin/legal-barriers-gender.pdf>

115 Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках Пекинской декларации и Платформы действий (2018) Доступно на: <https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/ourwork/gender-equality/library/national-review-of-the-kyrgyz-republic-in-the-framework-of-the-b.html>

116 Хоар Дж. (2009) Развитие и гендер в Кыргызстане. Доступно на: https://www.files.ethz.ch/isn/145095/Hoare_Devpt_Gender.pdf

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРАВОВОЙ И НОРМАТИВНЫЙ КОНТЕКСТ ПО ДОШКОЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ

Что касается формального ухода за детьми, то дошкольное образование и воспитание регулируются правовыми актами Кыргызской Республики и международными соглашениями, включая Конституцию, Закон об образовании, Государственный образовательный стандарт «Дошкольное образование и уход за детьми» и Закон «О дошкольном образовании».

Деятельность всех дошкольных образовательных организаций, независимо от форм собственности и режима работы регулируется следующими нормативными документами:

- Закон Кыргызской Республики «О дошкольном образовании»;
- государственный образовательный стандарт «О дошкольном образовании и уходе за детьми»;
- типовое положение о дошкольной образовательной организации.

Закон о дошкольном образовании Кыргызской Республики содержит основные принципы функционирования системы дошкольного образования и предусматривает право каждого ребенка на доступ к программе подготовки к школе до поступления в школу в возрасте семи лет.

Для достижения всеобщего охвата дошкольной подготовкой в 2007 году правительство Кыргызстана ввело 100-часовую программу подготовки к школе на базе начальных школ для детей, не посещающих дошкольные организации. Эта программа проводилась летом 2007 года для 7-летних детей перед их поступлением в школу. Позже, в 2011 году, правительство Кыргызской Республики расширило подготовку до 240-часовой программы, которая проходит в весеннее время на протяжении четырех месяцев. С 2015 года программа

расширилась до 480-часовой программы «Наристе», продолжительность которой составляет полный учебный год. Расширение программы было осуществлено при поддержке Глобального партнерства в области образования в рамках Стратегии развития образования Кыргызской Республики (на 2012–2020 годы).

«Наристе» остается одной из самых успешных программ, при помощи которой общая доля первоклассников, прошедших подготовку к школе, увеличилась с 56% в 2015–2016 учебном году до 79% в 2017–2018 годах.

Для дальнейшего увеличения охвата дошкольным образованием в мае 2017 года в Налоговый кодекс Кыргызской Республики были внесены поправки, которые освободили частные дошкольные организации от ряда налогов, таких как НДС, налог на землю и налог на прибыль. Кроме того, государственные и муниципальные образовательные организации (в том числе дошкольные) могут отказаться от лицензирования. Помимо этого, правительство сняло требование о том, чтобы владелец частного детского сада являлся владельцем здания, в котором находится детская образовательная организация.

Обучение в дошкольных организациях Кыргызстана осуществляется на основе государственных стандартов, предусмотренных в «Дошкольном образовании и уходе за детьми». Однако нет никаких данных об оценке качества как частных, так и государственных дошкольных организаций. С 2018 года Ассоциация детских образовательных организаций Бишкека запустила проект внутренней сертификации для повышения доверия родителей к детским негосударственным дошкольным организациям. Данная инициатива была пилотирована

в 23 частных детских садах, из которых 16 подтвердили соответствие требованиям качества обучения и развития детей дошкольного возраста¹¹⁷.

Пункт 3 статьи 15 Закона КР «Об образовании» гласит, что государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей дошкольного возраста и обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольных образовательных организаций для всех слоев населения. Однако п. 8 ч. 2 ст. 23 Закона КР «О дошкольном образовании» устанавливает, что родители обязаны принимать участие в развитии (сооплате) дошкольной образовательной организации. Статья 24 того же документа гласит, что дошкольные образовательные организации вправе оказывать дополнительные платные образовательные (сверхнормативные) и медицинские услуги.

Стратегия развития образования Кыргызской Республики на 2012–2020 годы выделяет 5 основных проблем дошкольного образования:

- низкий охват дошкольным образованием;
- неравные стартовые позиции детей дошкольного возраста из-за недостаточной подготовки к начальной школе по сравнению с детьми, которые прошли программы дошкольного образования;
- неэффективное использование ресурсов дошкольными образовательными организациями;
- низкое качество обучения в дошкольных образовательных организациях;
- проблема преемственности программ дошкольного и начального образования¹¹⁸.

117 Частные детские сады Киргизии начали проходить сертификацию с целью повышения доверия родителей {Private kindergartens of Kyrgyzstan began to pass certification in order to increase parental confidence}, 20 апреля 2018, <http://www.news-asia.ru/view/ks/accidents/11247>

118 Стратегия развития образования Кыргызской Республики на 2012–2020 годы <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92984?cl=ru-ru>



ЕЭК ООН

Palais des Nations
8-14, avenue de la Paix
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland

-  www.unece.org
-  <https://www.facebook.com/UNECEpage>
-  <https://twitter.com/UNECE>
-  <https://www.youtube.com/UNECE>
-  <https://www.flickr.com/UNECE>
-  https://www.instagram.com/un_ece



**ООН
ЖЕНЩИНЫ**

220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Tel: 212-906-6400
Fax: 212-906-6705

-  www.unwomen.org
-  www.facebook.com/unwomen
-  www.twitter.com/un_women
-  www.youtube.com/unwomen
-  www.flickr.com/unwomen
-  <https://www.instagram.com/unwomen>