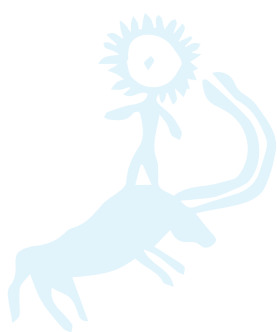
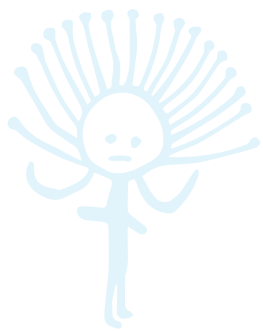


СИТУАЦИЯ С ПОЛОЖЕНИЕМ ДЕТЕЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ

2021 г.



юнисеф  для каждого ребенка



СИТУАЦИЯ С ПОЛОЖЕНИЕМ ДЕТЕЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ

2021 г.

Итоговый отчёт

юнисеф  для каждого ребенка

УДК 316.31.4

ББК 74.66

С 41

С41 Ситуация с положением детей в Кыргызстане. Итоговый отчёт, - Б.: 2022 – 66 с.

ISBN 978-9967-9381-9-9

Данный отчёт был подготовлен с целью оценки текущего положения детей и препятствий для последовательного осуществления прав детей в Кыргызской Республике. Он предназначен для использования заинтересованными сторонами для определения приоритетов стратегий и программ, которые могут способствовать полноценному осуществлению прав ребенка в стране. В анализе использованы данные государственных органов, обзор литературы из вторичных источников по состоянию на конец декабря 2021 года и интервью с ключевыми информаторами, представляющими различные группы заинтересованных сторон, включая двенадцать подростков из разных регионов и разных групп населения.

УДК 316.31.4

ISBN 978-9967-9381-9-9

ББК 74.66

© 2022 Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ)

Содержание отчёта не обязательно отражает политику или взгляды ЮНИСЕФ.



Выражение признательности

Итоговый отчет по анализу ситуации положения детей был подготовлен международным консультантом Анной Норденмарк Северинссон при поддержке национального консультанта Айганыш Исаевой,. Отчет был подготовлен на основе сбора и анализа вторичных данных, проведенных в июне-июле 2021 года, включая изучение документов/данных и интервью с ключевыми респондентами. Полная версия ситуационного анализа была подготовлена международным консультантом Кевином Бирном и национальным консультантом Айганыш Исаевой.

Процесс подготовки анализа положения детей осуществлялся при поддержке и под руководством страновой команды в составе руководителей и сотрудников ЮНИСЕФ в Кыргызстане, в частности, Толгонай Бердикеевой, специалиста по мониторингу прав ребенка, которая обеспечивала контроль и руководство на протяжении всего процесса. Команда также выражает благодарность Кристине Жольм, представителю ЮНИСЕФ в Кыргызстане, Юлии Олейник, заместителю представителя, и Региональному офису ЮНИСЕФ по странам Европы и Центральной Азии, которые обеспечивали контроль и руководство на протяжении всего процесса. Мы также выражаем признательность всем ключевым информаторам, особенно детям, которые добровольно уделили свое время, чтобы поделиться своим опытом, мнениями и представлениями, а также членам Консультативного комитета, благодаря которым окончательный вариант данного отчета был утвержден.

Интерпретация данных в анализе, включенном в данный отчет, а также рекомендации, представленные авторами, не обязательно отражают взгляды и мнения ЮНИСЕФ или правительства Кыргызстана.



Вступительное слово

В 1994 году Кыргызстан ратифицировал Конвенцию о правах ребёнка, таким образом взяв на себя обязательство всемерно способствовать осуществлению прав всех детей. Эти права включают право на выживание, образование и развитие; семейное окружение, предусматривающее безопасность и воспитание; защиту от насилия, вредных практик и дискриминации; доступ к всеохватывающей/инклюзивной системе социальной защиты.

Продвижение прав детей может и должно измеряться посредством периодической оценки, которая призвана определить, каким образом меняется жизнь детей в Кыргызстане. Настоящий анализ ситуации с положением детей в Кыргызстане даёт такую оценку посредством всестороннего анализа сложностей и возможностей, связанных с прогрессом в области прав детей. В анализе использованы достоверные данные, охватывающие широкий круг тематических направлений.

В течение последних десятилетий правительство Кыргызстана принимало меры по продвижению прав детей путем развития нормативно-правовой базы и принятия соответствующей политики, а также посредством социально-экономических реформ. Это привело к расширению доступа к образованию детей младшего возраста, снижению неонатальной и младенческой смертности детей в возрасте до пяти лет и усилению мер по защите детей. Недавнее учреждение должности Уполномоченного по правам ребёнка, предусмотренной новой Конституцией, принятой в 2021 году, также демонстрирует приверженность страны дальнейшему продвижению прав ребёнка. Однако многие дети и подростки по-прежнему сталкиваются с лишениями и неравенством, связанными с половой принадлежностью, инвалидностью, бедностью или географическим положением.

ЮНИСЕФ в рамках мер по достижению Целей устойчивого развития провёл анализ ситуации с положением детей для того, чтобы представить данные, которые послужат основой для разработки политики и программ в наилучших интересах детей. Настоящий отчёт основан на качественных и количественных данных, полученных в результате обзора литературы и личных интервью с ключевыми заинтересованными сторонами, включая детей и подростков. Данный отчёт прошел процесс обсуждения с экспертами из числа представителей сообществ и ключевых заинтересованных сторон, представляющих отраслевые министерства и гражданское общество.

Я верю, что этот отчёт будет полезным и практичным для всех, включая государственных служащих на всех уровнях, партнеров по развитию, неправительственных организаций, представителей частного сектора, учёных, журналистов, студентов и даже самих детей. Мы искренне верим, что благополучие детей Кыргызстана – это дело всех и каждого.

*Кристин Жольм,
Представитель ЮНИСЕФ в Кыргызстане*



Оглавление

Выражение признательности	3
Вступительное слово Представителя ЮНИСЕФ Кристин Жольм	4
Сокращения	7
Краткие выводы	8
1. Введение	14
1.1. Цель исследования	14
1.2. Методология	14
2. Обзорная информация о стране	15
2.1. Демографические характеристики	15
2.2. Управление	17
2.3. Политическая экономия	17
2.4. Государственное финансирование и ресурсы для детей	18
2.5. Факторы гуманитарного риска	18
2.6. Воздействие пандемии COVID-19	19
2.7. Гендерные характеристики	20
3. Права ребенка и благополучие детей в Кыргызстане	22
3.1. Благоприятная среда	22
3.2. Право на выживание и здоровье	22
3.3. Право на достойный уровень жизни	30
3.4. Право на образование и развитие	35
3.5. Право на среду, в которой есть защита от насилия, эксплуатации, жестокого обращения и небрежного обращения	40
3.6. Право на участие, гражданские права и свободы	46
4. Формы неравенства	49
4.1. Неравенство между мальчиками и девочками	49
4.2. Неравенство в положении детей с инвалидностью	51
4.3. Неравенство в отношении детей мигрантов, представляющих этнические и языковые меньшинства	51
4.4. Неравенство между городскими и сельскими регионами	52
4.5. Неравенства на региональном уровне	53
5. Структурные причины неравенств	56
5.1. Политические причины	56
5.2. Экономические причины	57
5.3. Социальные причины	58
5.4. Технические причины	59
5.5. Экологические причины	60
5.6. Правовые причины	61
6. Выводы	62
7. Рекомендации	64



Список рисунков и таблиц

- Рисунок 1.** Пирамида населения Кыргызстана в 2021 г.
- Рисунок 2.** Детское население Кыргызстана по полу и возрасту в 2021 г.
- Рисунок 3.** Коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет и общее число случаев смерти детей в возрасте до 5 лет по областям.
- Рисунок 4.** Уровень детской бедности по областям в виде % от населения в возрасте 0-17 лет.
- Рисунок 5.** Образовательные достижения учащихся 4 класса по чтению и пониманию.
- Рисунок 6.** Процент детей в возрасте 5-17 лет, занятых детским трудом по видам деятельности и возрасту.
-
- Таблица 1.** Неравенство между мальчиками и девочками.
- Таблица 2.** Неравенство в отношении детей с инвалидностью.
- Таблица 3.** Неравенство в отношении детей мигрантов и детей, представляющих этнические и языковые меньшинства.
- Таблица 4.** Неравенство между городскими и сельскими регионами.
- Таблица 5.** Неравенство между областями.



Сокращения

Айыл окмоту	Исполнительный орган на уровне айыльного аймака
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВСГ	Вода, санитария и гигиена
ЕСП	Ежемесячное социальное пособие
ЕПМС	Ежемесячное пособие для малоимущих семей с детьми
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КМС	Коэффициент материнской смертности
КОМП	Кластерное обследование по многим показателям
КПИ ООН	Конвенция ООН о правах инвалидов
КПР ООН	Конвенция ООН о правах ребенка
МВД	Министерство внутренних дел
МОиН	Министерство образования и науки
МСУ	Местное самоуправление
НВОДУ	Национальная выборочная оценка образовательных достижений учащихся
НЕЕТ	Нигде не учащийся, не обучающийся и не работающий
ОДМВ	Образование детей младшего возраста
ОМСУ	Орган местного самоуправления
РДМВ	Развитие детей младшего возраста
СНГ	Содружество Независимых Государств
СКЗ	Совокупный коэффициент зачисления
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦУР	Цель устойчивого развития



Краткие выводы

Введение

ЮНИСЕФ инициировал данный анализ с целью оценки текущего положения детей и препятствий для последовательного осуществления прав детей в Кыргызской Республике (далее Кыргызстан). Он предназначен для использования заинтересованными сторонами для определения приоритетов стратегий и программ, которые могут способствовать полноценному осуществлению прав ребенка в стране. В анализе использованы данные государственных органов, обзор литературы из вторичных источников по состоянию на конец декабря 2021 года и интервью с ключевыми информаторами, представляющими различные группы заинтересованных сторон, включая двенадцать подростков из разных регионов и разных групп населения.

Обзорная информация о стране

Население Кыргызстана является одним из самых молодых в Содружестве Независимых Государств (СНГ). Почти половина населения (3 131 294 чел., или 48,8%) моложе 25 лет, а 38% – моложе 18 лет¹. В сельской местности проживает 68,5%² населения страны. С момента обретения независимости в стране сложился отрицательный миграционный баланс. Большинство населения (74%) – кыргызы, но в стране проживает более 100 этнических меньшинств, крупнейшими из которых являются узбеки (14,8%) и русские (5,1%)³. С момента обретения независимости Кыргызстан переживает переходный процесс, характеризующийся сложными социальными, политическими и институциональными изменениями. Страна остается верной своим традициям и продолжает вкладывать государственные инвестиции в социальные секторы, но при этом остается одной из беднейших стран региона с валовым внутренним продуктом (ВВП) 7,74 млрд. долларов США в 2020 году⁴. Кыргызстан чрезвычайно уязвим к изменению климата. Стихийные бедствия – обычное явление, при этом пандемия COVID-19 способствовала усугублению данной уязвимости.

Права и благополучие ребенка

С момента обретения независимости в 1991 году Кыргызстан добился улучшения показателей во многих областях, касающихся прав детей. Страна приблизилась к всеобщей регистрации рождений, добилась повышения уровня грамотности и охвата начальным образованием. Улучшился доступ к образованию детей младшего возраста (ОДМВ). Снизились показатели неонатальной, младенческой смертности, смертности детей в возрасте до пяти лет и материнской смертности. Снизились показатели предотвратимой смертности от инфекционных заболеваний благодаря

¹ Таблицы динамики численности населения по возрасту и полу // Национальный статистический комитет: сайт. URL: www.stat.kg/ru/statistics/naselenie (дата посещения сайта: 25.08.2021).

² Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, 2018.

³ Открытые данные: статистика Кыргызской Республики // Национальный статистический комитет: сайт. URL: www.stat.kg/ru/opendata/category/312 (дата посещения сайта: 28.08.2021).

⁴ Следующий рубеж: Человеческое развитие и Антропоцен. Информационная справка для стран по Докладу о человеческом развитии // Доклад о человеческом развитии, 2020. Кыргызстан, ПРООН: сайт. URL: hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf, (дата посещения сайта: 29.07.2021).



высокому охвату вакцинацией и улучшению питания. Доступ к информации через новые каналы коммуникации улучшился благодаря расширению недорогого доступа к Интернету. Система защиты детей пережила несколько волн реформ, а нормативно-правовая база и нормы в области политики были усилены в пользу прав ребенка.

Права на выживание и здоровье. Кыргызстан снизил уровень инфекционных заболеваний и случаи предотвратимой смертности. Сегодня неинфекционные заболевания, несчастные случаи и травмы являются основными причинами смертности населения в целом. Травмы, включая выбор образа жизни и рискованное поведение, являются основной причиной смерти подростков. Неполющенное питание, в том числе недоедание, дефицит микроэлементов или ожирение – это является распространенным явлением. В Кыргызстане по-прежнему один из самых высоких показателей материнской смертности в регионе, несмотря на то что данный показатель снизился. Кроме того, хотя показатели младенческой и неонатальной смертности снизились, показатели неонатальной смертности остаются в два раза выше, чем в среднем по региону ЦВЕ/СНГ. Из всех детей, умерших в возрасте до 5 лет, около 66,6% умирают в течение первых 28 дней после рождения⁵. Уровень вакцинации является достаточно высоким по сравнению с мировой практикой, при этом наблюдается снижение охвата, а устойчивость к вакцинам растет. Доступ женщин к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья остается проблематичным, особенно что касается услуг для подростков. Многие подростки называют отсутствие доступа к контрацепции причиной абортов. Психические расстройства, скорее всего, диагностируются недостаточно. Около трети людей, живущих с ВИЧ в стране, это люди в возрасте от 15 до 29 лет. Несмотря на высокий уровень охвата услугами водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ), обеспечение доступа к чистой питьевой воде является еще одной сложной задачей, особенно в сельской местности. Неприемлемые условия в школьных туалетах остаются проблемой, особенно для девочек-подростков. По-прежнему распространены заболевания, передающиеся через источники воды.

Права на достойный уровень жизни. Хотя крайняя бедность в Кыргызстане практически ликвидирована, до пандемии около четверти населения проживало ниже национальной черты бедности, при этом большая часть населения проживает чуть выше этой черты, что делает их особенно уязвимыми к экономическим потрясениям. К концу 2020 года уровень детской бедности достиг 31,8%. Причиной уязвимости молодежи является сравнительно высокий уровень безработицы, чем в среднем по стране в отношении всего населения, и в высоком количестве детей, нигде не учащихся и не работающих (NEET) (21,7%)⁶. Существующая система социальной защиты и социальной помощи, доступной для семей, детей и лиц с инвалидностью, недостаточна для защиты семей и детей от бедности и обеспечения достойного уровня жизни.

Право на образование и развитие. Охват образованием детей младшего возраста (ОДМВ) заметно улучшился, при этом около двух третей всех детей этой возрастной группы все еще остаются неохваченными. Уровень охвата и посещаемости начального и среднего образования является высоким. Однако качество предоставляемого образования требует дальнейшего улучшения. При этом половина детей в возрасте от 7 до 14 лет не владеют математическими навыками на уровне выше базового или

⁵ Сопоставленные наборы данных по коэффициенту неонатальной смертности, коэффициенту младенческой смертности и коэффициенту смертности детей в возрасте до пяти лет относятся к 2020. IGME: сайт. URL: <https://childmortality.org/data/Kyrgyzstan>; дата посещения сайта: 28 февраля 2022 г.

⁶ Страновой профиль Кыргызской Республики // Международная организация труда, ILOSTAT, 2020: сайт. URL: <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>; дата посещения сайта: 6 сентября 2021 г.

имеют минимально приемлемые навыки чтения и понимания. Среди детей младших классов начальной школы 60% не имеют минимально приемлемых навыков чтения и понимания. По оценкам, примерно один процент детей школьного возраста не посещают школу.

Право ребенка на среду, свободной от всех форм насилия, эксплуатации, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения.

Законодательная база является всеобъемлющей и обеспечивает защиту целого ряда прав ребенка. При этом исполнение нормативных положений – это другой вопрос. Насилие в отношении женщин⁷ и детей широко распространено. По данным КОМП, почти три четверти всех детей (70%) подвергались психологической агрессии, и почти половина детей (47,5%) подвергались физическому наказанию. Общая социальная приемлемость физического насилия также высока. Около трети взрослых и четверть молодых людей считают избиение жены приемлемым⁸. Многие дети лишены достаточной родительской и семейной заботы из-за того, что родители находятся в трудовой миграции или у семьи нет возможности заботиться о ребенке в условиях проживаемого сообщества. КОМП от 2018 г. подтвердило, что примерно у 99 000 детей оба родителя живут за границей, а у 277 000 детей хотя бы один родитель проживает за границей⁹. В 2020 году, до пандемии COVID-19, 10 868 детей находились в интернатных учреждениях, в том числе в школах-интернатах, элитных школах и детских домах для детей, оставшихся без попечения родителей¹⁰. Даже если службы альтернативного ухода на базе семьи начали расширяться, а некоторые интернатные учреждения были преобразованы, общая система социальной защиты и ухода за детьми по-прежнему в значительной степени зависит от интернатного типа ухода. Система неадекватно реагирует на кризис в семьях или особые потребности семьи в услугах поддержки, которые могли бы снизить ее уязвимость. Тысячи детей ежегодно попадают в ситуации контакта с системой правосудия, но лишь немногие дела проходят через суд. Службы правоохранительных органов имеют гораздо больше контактов с детьми, чем любое другое учреждение или специалисты в системе правосудия, при этом данная возможность направлять детей к специалистам социальных служб и оказывать раннюю поддержку используется недостаточно. Детские браки широко распространены. Среди молодых женщин в возрасте от 20 до 24 лет, 13% вступили в брак или гражданский союз до 18 лет. По оценкам, 13%, или одна из 11 девушек в возрасте 15-19 лет¹¹ в настоящее время замужем. Дети, опрошенные в рамках данного исследования, сказали, что проблема детских браков занимает важное место в списке приоритетов. Детский труд также широко распространен. Более четверти всех детей (26,7%) подвергаются эксплуатации посредством детского труда¹². Следует отметить еще более примечательный факт, примерно 12% детей работают в опасных для здоровья и жизни условиях.

Право на участие, гражданские права и свободы. Регистрация рождения является практически повсеместной. Доступ к информации упростился благодаря расширению доступа к Интернету. Несмотря на это, участие детей, их вовлеченность и свобода

7 Увеличилось число зарегистрированных случаев домашнего насилия: 2 542 случая (2013); 3 542 (2015); 7 045 (2019); 9 025 (2020) // Национальный статистический комитет: «Около 85% обратившихся за помощью в 2019 году – женщины»: сайт. URL: www.stat.kg/ru/news/okolo-85-procentov-obrativshih-sya-v-2019-godu-po-faktam-semejnego-nasiliya-zhenshiny (дата посещения сайта: 15.10.2021).

8 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) // Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК, ЮНИСЕФ, Бишкек, 2018: сайт. URL: <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/reports/multiple-indicator-cluster-survey-mics-situation-children-and-women-kyrgyzstan>

9 Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей в Кыргызстане. Анализ данных Кластерного обследования по многим показателям // Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК/ЮНИСЕФ, Бишкек, 2020.

10 База данных Министерства труда, социальной защиты и миграции, 2020.

11 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) 2018.

12 Там же.



выражения мнений могут быть улучшены на многих уровнях. Хотя дети пользуются преимуществами от расширения доступа к информации из Интернета и повышения уровня обучения пользованию Интернетом, прогрессу препятствуют, как правило, низкий уровень навыков владения информационными технологиями и социальные нормы, противоречащие включению детей или подростков в процессы принятия решений.

Формы неравенства

Реализация прав девочек, детей в сельской местности, детей из этнических и языковых меньшинств, детей с инвалидностью и детей, живущих в семьях, в которых есть член семьи с инвалидностью, остается низкой. Кроме того, молодежь относится к возрастной когорте, накопившей лишения, которым она подвергалась в детстве, что делает ее уязвимой и нуждающейся в целенаправленных мерах в области политики. Региональные данные показывают, что южные области – Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская – отстают в реализации прав детей. Однако Чуйская область, где расположена столица, также находится в числе худших по ряду показателей (Смотрите Таблицу 5). Программы ускорения последовательной реализации прав детей должны принять во внимание такие формы неравенства.

Структурные причины лишений

Причины наблюдаемого неравенства в реализации прав детей существуют на нескольких уровнях. Низкий охват, качество и эффективность услуг во всех секторах в сочетании с неустойчивостью институтов и недостаточностью институционального потенциала препятствуют реализации видения в отношении детей, выраженного в политике и нормативно-правовой базе. Недостаточная координация между центральными и местными органами власти препятствует разработке целостного, комплексного портфеля услуг, ориентированного на нужды и потребности детей. Качество предоставляемых услуг зачастую снижается из-за слабой материально-технической базы и неравномерного распределения оборудования и материалов. Многие государственные службы, включая здравоохранение и образование, переживают серьезный кадровый кризис, поскольку существующая когорта квалифицированных и опытных специалистов уходит из государственной службы, а молодые специалисты находятся в миграции в поисках лучшей оплаты и условий труда. Политические, экономические, социальные, технические, экологические и правовые структуры препятствуют прогрессу в реализации прав детей. Хотя Кыргызстан инвестирует в социальные секторы, неэффективное управление расходами, составление и исполнение бюджета снижают положительный эффект этих инвестиций для детей. Изменение климата и высокий риск стихийных бедствий создают все больше трудностей для проводимых реформ.

Выводы

Кыргызстан – молодая страна, почти половину (48,8%) населения составляют люди моложе 25 лет. Молодое население представляет собой как демографическую возможность, но также настоятельную необходимость инвестиций в благополучие и развитие детей. Дальнейшие инвестиции в детей, молодежь и семьи будут иметь стратегическое значение для перспектив развития страны. Следующие два



года, вероятно, будут особенно трудными для детей и семей, поскольку страна переживает спад экономического роста, связанный с пандемией коронавируса. В то же время следующие два года, вероятно, станут решающими в определении того, будет ли страна двигаться вперед или откатится назад. Многие будут зависеть от готовности правительства и других заинтересованных сторон признать и устранить сохраняющиеся недостатки и препятствия, сдерживающие прогресс в интересах детей.

Рекомендации

Кыргызстан приступил к реализации политики, программ и стратегий реформ, которые необходимо продолжать и ускорять. Это требует большего внимания к учету вопросов, касающихся неравенства между мальчиками и девочками, детьми с инвалидностью, детьми мигрантов и детьми из этнических и языковых меньшинств. Рекомендации высокого уровня, предназначенные для правительства и всех заинтересованных сторон, имеющих мандат или заинтересованность в поддержке страны в ускорении поступательной реализации прав детей, включают следующее:

Рекомендации по улучшению благоприятной среды:

1. Усилить внимание к правам ребенка в законах и политике, касающихся труда и образования: предусмотреть определение легкого труда, увеличить возраст обязательного посещения школы до 16 лет и определить права на доступ к РДМВ.
2. Увеличить размер бюджета, выделяемого на сектор здравоохранения и социальной защиты, обеспечить баланс между ассигнованиями в отраслевые бюджеты, сбалансировать зарплату персонала с обеспечением материально-технической базы и доступа к инновациям.
3. Устранить финансовое неравенство между областями и районами посредством перераспределения средств в пользу дотационных и менее обеспеченных регионов.
4. Усилить потенциал государственных служащих в сфере координации и управления.
5. Улучшить базы данных и информационные системы для разработки политики и мониторинга ее исполнения, включая более подробную разбивку данных, исследования в области политики и национальные статистические службы.
6. Усилить потенциал органов государственного управления в планировании предоставления услуг с учетом демографических тенденций, логистики и цепочки поставок, снижения риска чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, потребностей в человеческих ресурсах для государственных служб и планирования потребностей местного населения.
7. Усилить потенциал с целью проведения независимого национального мониторинга прав ребенка при координации недавно созданной национальной структуры – Уполномоченного по правам ребенка.
8. Разработать и реализовать комплексную национальную программу по повышению информированности населения и изменению социального поведения.
9. Укреплять партнерские отношения с многочисленными заинтересованными сторонами, в том числе с частным сектором и гражданским обществом, для поддержки и увеличения социальных услуг.
10. Усилить взаимодействие с организациями гражданского общества, средствами



массовой информации, частным сектором, заинтересованными сторонами в сфере духовенства, местными сообществами и сельскими заинтересованными сторонами для учета мнений детей, подростков и молодежи.

Рекомендации по ускорению последовательной реализации прав ребенка:

1. Укреплять основы государственной политики в области спорта и здорового образа жизни, безопасной практики для детей в Интернете, экологического здоровья, питания и психического здоровья.
2. Повысить качество образования на всех уровнях и охват услугами образования детей младшего возраста.
3. Обеспечить включение детей с инвалидностью в систему общего образования и предоставить достаточную поддержку детям, отстающим в успеваемости.
4. Повысить качество медицинских услуг, в том числе максимально удовлетворить потребности конкретных групп, таких как дети с инвалидностью и дети, живущие с ВИЧ.
5. Провести реформу политики и системы социальной защиты для обеспечения более широкого охвата малоимущих семей и детей.
6. Улучшить исполнение политики в области защиты детей и поддержки семьи посредством надлежащего финансирования, повышения квалификации, улучшения подготовки и соответствующей поддержки специалистов социальных служб.
7. Расширить доступ к бесплатной юридической помощи, социальным программам и реабилитации, альтернативным задержанию мерам для детей, а также постоянному повышению квалификации сотрудников правоохранительных органов и работников системы правосудия.
8. Ужесточить исполнение норм трудовой политики для борьбы с детским трудом и трудом детей в опасных для здоровья и жизни условиях, т.е. опасным детским трудом.



1. Введение

1.1. Цель исследования

Данный ситуационный анализ проведен по заказу ЮНИСЕФ с целью оценить текущее положение детей и барьеры на пути последовательной реализации прав ребенка в Кыргызской Республике (далее Кыргызстан). Заинтересованные стороны могут использовать результаты данного исследования для определения приоритетов в стратегиях и программах, направленных на полное осуществление прав ребенка. В данном отчете подход, основанный на правах человека¹³, применяется в качестве основного ориентира для анализа того, в какой степени дети в Кыргызстане могут реализовывать свои права, предусмотренные Конвенцией ООН о правах ребенка (КПР ООН)¹⁴, Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹⁵ Конвенцией ООН о правах инвалидов (КПИ ООН)¹⁶ и другими ключевыми международными и региональными договорами и конвенциями.

1.2. Методология

В ходе анализа был выполнена триангуляция данных государственных органов, проанализирована литература из вторичных источников и проведены интервью с ключевыми информантами из различных групп заинтересованных сторон, включая двенадцать (12) подростков из различных мест проживания и слоев населения. В исследовании использовались предусмотренные методы, позволяющие сбалансировать точки зрения ЮНИСЕФ, правительства и гражданского общества. При определении окончательного списка респондентов важную роль сыграла доступность заинтересованных сторон. Из-за ограничений, обусловленных пандемией COVID-19, интервью с заинтересованными сторонами, включая детей, проводились в электронном виде. Процесс исследования разработан в соответствии с процедурами ЮНИСЕФ по этическим стандартам в исследованиях, оценке, сборе и анализе данных¹⁷.

¹³ Гарде М. Парамсваран С. Цо С-ЮК и др. Основное руководство: Ситуационный анализ нового поколения: отчет // ЮНИСЕФ, Нью-Йорк, май 2019 года.

¹⁴ Конвенция о правах ребенка, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года, далее «Конвенция» или КПР. Полный текст смотрите на вебсайте <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

¹⁵ Полный текст и более широкое обсуждение последствий для детей смотрите на вебсайте <https://www.un.org/womenwatch/daw/ce-daw/>.

¹⁶ Полный текст и более широкое обсуждение последствий для детей смотрите на вебсайте <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

¹⁷ Этические стандарты ЮНИСЕФ, изложенные в Памятке CF/PD/DRP/2015-001.



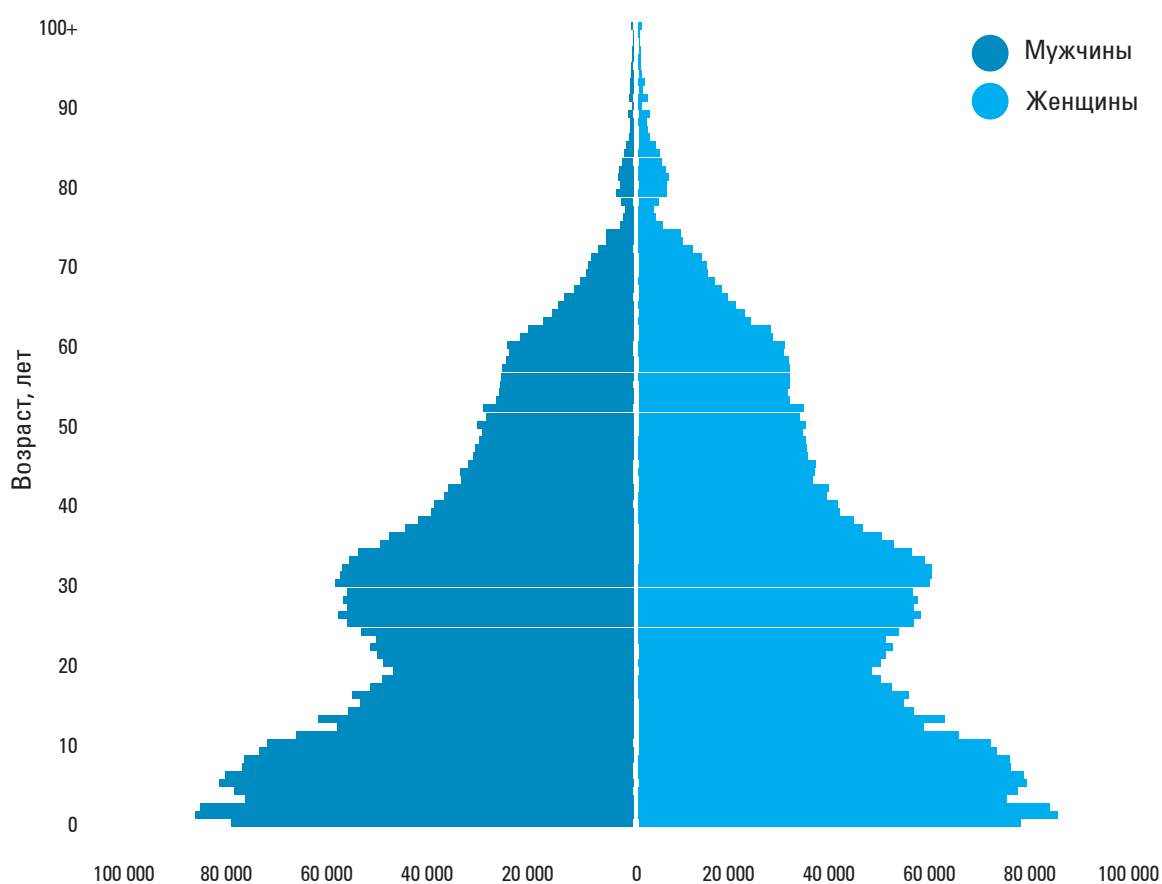
2. Обзорная информация о стране

2.1. Демографические характеристики

Население Кыргызстана является одним из самых молодых среди стран Содружества Независимых Государств (СНГ). Почти половина (48,8%) населения страны моложе 25 лет (3 131 294 человек), а 38% – моложе 18 лет. Вследствие быстрого демографического роста спрос на услуги здравоохранения и образования продолжает увеличиваться из-за необходимости принимать все большее число детей.

По оценкам, в 2021 году общая численность населения составила 6 636 803 человека¹⁸, из которых примерно 49,6% составляют мужчины и 50,4% - женщины. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении для женщин составляет 75,8 лет, а для мужчин – 67,6¹⁹.

Рисунок 1. Пирамида населения Кыргызстана на 2021 год



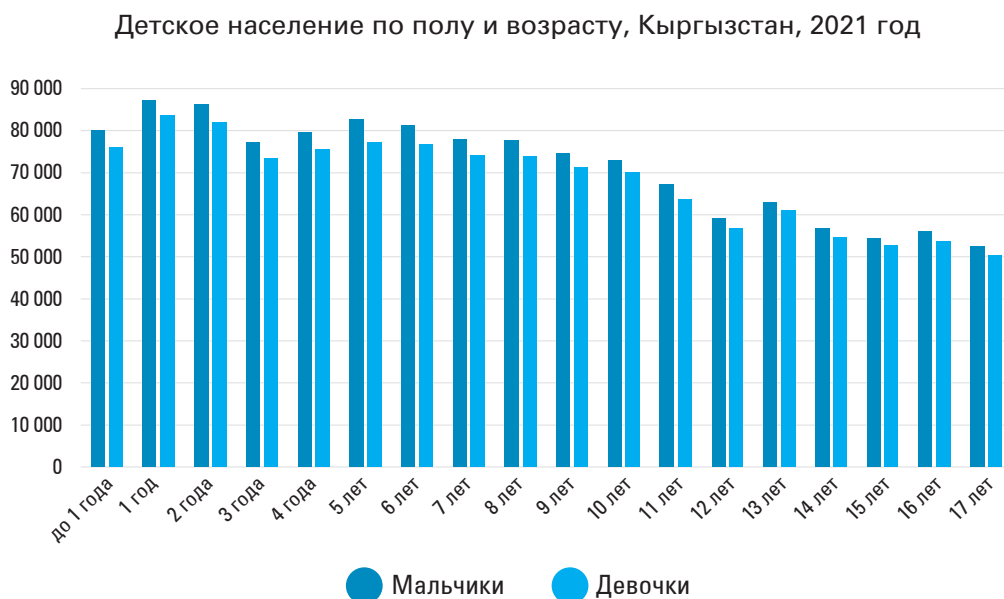
Источник: НСК, 2021 г.

¹⁸ Динамические таблицы по населению по возрасту и полу // Национальный статистический комитет: сайт. URL: www.stat.kg/ru/statistics/naselenie (дата посещения сайта: 26.09.2021).

¹⁹ Динамические таблицы по населению по полу // Национальный статистический комитет: сайт. URL: www.stat.kg/ru/statistics/naselenie (дата посещения сайта: 26.09.2021).



Рисунок 2. Детское население по полу и возрасту, Кыргызстан, 2021 год.



Источник: НСК, 2021 г.

Уровень урбанизации по-прежнему низкий, и 65,8% населения проживает в сельской местности. По прогнозам, население останется преимущественно сельским примерно до 2040 года²⁰. С момента обретения независимости в стране сложился отрицательный миграционный баланс: в настоящее время более 800 000 граждан Кыргызстана работают за рубежом, в основном в России и Казахстане. Большинство мигрантов приезжают из южных областей страны²¹. В стране насчитывается более 100 этнических меньшинств, и хотя многие из них довольно малочисленны, более четверти (26%) всего населения Кыргызстана являются представителями этнических меньшинств²². Однако кыргызское население составляет значительное большинство – 74% от общей численности населения. В 2021 году численность представителей узбекской национальности составила 14,8%, русских – 5,1%, а дунган – 1,1%²³. Другие группы меньшинств включают таджиков (0,9%), уйгуров (0,9%), казахов (0,6%), татар (0,4%), корейцев (0,3%), украинцев (0,1%) и немцев (0,1%)²⁴. Этнические узбеки и этнические таджики в основном проживают в южных областях – в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской. Русское этническое меньшинство проживает в основном в столице, Бишкеке, и окрестностях на севере. Кыргызский язык является государственным языком, а русский язык признан официальным. Большинство (около 90% всего населения) – мусульмане-сунниты, а русское меньшинство исповедует православное христианство.

²⁰ Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам.

²¹ А. Мельникова и др. Анализ пробелов в доступе к основным услугам для детей, затронутых миграцией в Кыргызстане: отчет // ЮНИСЕФ, Бишкек, 2000.

²² Открытые данные – статистика Кыргызской Республики // Национальный статистический комитет: сайт. URL: www.stat.kg/ru/opendata/category/312 (дата посещения сайта: 28.08.2021).

²³ Там же.

²⁴ Всемирный справочник по меньшинствам и коренным народам, Группа по правам меньшинств, 2018: сайт. URL: <https://minorityrights.org/country/kyrgyzstan/> (дата посещения сайта: 28.08.2021).



2.2. Управление

С момента обретения независимости в 1991 году в Кыргызстане было принято несколько конституций, в результате чего страна была президентской, президентско-парламентской и снова президентской республикой. Страна поделена на семь административных регионов (областей), в ней два города республиканского значения (Бишкек и Ош). Северные области страны – это Нарынская, Иссык-Кульская, Чуйская и Таласская, а южные – это Баткенская, Ошская и Джалал-Абадская. С 15 июля 2021 года²⁵ для представления интересов Президента на уровне областей назначаются специальные представители. Ниже этого уровня находятся 40 районов, 12 городов областного значения и 17 городов районного значения²⁶. Каждый район возглавляется акимом, назначаемым централизованно. Районные отделы представляют ключевые центральные отраслевые министерства на районном уровне. Как области, так и районы являются административно децентрализованными единицами центрального правительства, выполняющими функции национального правительства, но занимающими меньшую территорию, определяемую географическими границами. Муниципалитеты (айыл окмоту) считаются единицами местного самоуправления (МСУ), которые были добавлены в структуру управления страны в 1996 году, после обретения независимости. Их роль и функции все еще разрабатываются. В стране насчитывается 484 органа местного самоуправления (ОМСУ).

2.3. Политическая экономия

С момента обретения независимости Кыргызстан прошел через переходный процесс сложных социальных, политических и институциональных изменений. Речь идет о государственных переворотах в 2005 и 2010 годах. После 2010 года в Кыргызстане отмечалась относительная открытость его политического дискурса и активность гражданского общества. После периода политической нестабильности в 2020 году в январе 2021 года состоялись внеплановые президентские выборы, а в 2021 году была принята новая Конституция, установившая президентскую форму правления. Парламентские выборы состоялись в ноябре 2021 года²⁷.

В 2020 году валовой внутренний продукт (ВВП) Кыргызстана составил 7,74 млрд. долларов США²⁸. В 2019 году Кыргызстан занял 120 место из 189 стран (без изменений с 2018 года) по индексу развития человеческого потенциала²⁹. Со значением индекса 0,697 страна находится в верхней части категории среднего уровня человеческого развития. Экономика характеризуется фискальными ограничениями и дефицитом бюджета и уязвима к внешним потрясениям из-за зависимости от добычи золота (8% ВВП в 2019 году) и денежных переводов от рабочих-мигрантов (денежные переводы составили эквивалент 31,3% ВВП в 2020 году)³⁰. Пандемия COVID-19 привела к снижению

25 Администрация Президента КР: сайт. URL: www.president.kg/ru/sobytiya/20070_podpisan_ukaz_o_polnomochnom_predstavitele_prezidenta_kirgizskoy_respubliki_v_oblasti (дата посещения сайта: 28.06.2021).

26 Министерство юстиции Кыргызской Республики: сайт. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/100223/10?cl=ru-ru&mode=tekst (дата посещения сайта: 24.06.2021).

27 Обзор страны: Кыргызстан - 2021 // Freedom House, : сайт. URL: freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/freedom-world/2021 (дата посещения сайта: 26.06.2021).

28 URL: tradingeconomics.com/kyrgyzstan/gdp#:~:text=Kyrgyzstan%20GDP%20The%20Gross%20Domestic%20Product%20%28GDP%29%20in,of%20the%20world%20economy.%20source%3A%20World%20Ba

29 Краткие заметки для стран по Докладу о человеческом развитии, 2020, Кыргызстан / Доклад о человеческом развитии. Следующий рубрик: человеческое развитие и антропоген // ПРООН: сайт. URL: hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf (дата посещения сайта: 29.06.2021).

30 Всемирный банк: сайт. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=KG>

реального роста ВВП на 8,6% в 2020 году³¹. Прогнозируется рост безработицы и бедности, поскольку домохозяйства столкнутся с ростом цен на продукты питания, а уровень инфляции составит 9,7% (по состоянию на ноябрь 2021 года), что значительно выше целевого показателя в 5-7%.

2.4. Государственное финансирование и ресурсы для детей

Как и в других странах региона, в Кыргызстане существует традиция государственных инвестиций в социальные секторы. В Национальной стратегии развития на 2018-2040 годы³² приоритетом является создание системы социальной поддержки, гарантирующей минимальные стандарты социальной защиты с акцентом на социально уязвимые слои населения. Однако национальный бюджет не в полной мере учитывает приоритеты этой стратегической программы³³ и не обеспечивает достаточного финансирования для предоставления качественных услуг местным сообществам. Несмотря на то что Закон «О местном самоуправлении» наделяет ОМСУ полномочиями по развитию услуг на местном уровне для удовлетворения потребностей своих граждан, на этом уровне существуют серьезные финансовые, организационные и потенциальные ограничения, которые препятствуют выполнению предусмотренных законом функций³⁴. На начало 2018 года только 16,5% ОМСУ были финансово самостоятельными, а остальные 83,5% должны были получать субсидии из республиканского бюджета³⁵. Однако субсидии на социальные услуги, которые могли бы поддержать уязвимые семьи в маленьких городах, поселках и селах, составляют лишь небольшую часть бюджета Министерства труда, социальной защиты и миграции. Кыргызстан также получает финансирование и финансовую поддержку от партнеров по развитию. В 2019 году объем чистой официальной помощи в целях развития составил 448,7 млн долларов США и 20,6% от расходов центрального правительства³⁶.

2.5. Факторы гуманитарного риска

Климат Кыргызстана обусловлен континентальным расположением без выхода к морю, большой высотой и горным рельефом³⁷. Основными факторами опасности являются оползни, сели, деградация земель, землетрясения, повышение уровня грунтовых вод, засуха и перевыпас скота. Из-за центрального положения страны в пределах большого континентального массива Кыргызстан весьма уязвим к изменению климата. Как показал анализ климатических характеристик, проведенный в 2017³⁸, климат Кыргызстана будет продолжать быстро теплеть. Температура уже

31 Обзор государственных расходов Кыргызстана: Более эффективные расходы для создания человеческого капитала // Всемирный банк, Бишкек, 2021. Здесь и далее: ОГР 2021.

32 Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. Бишкек, ноябрь 2018.

33 Об основных направлениях фискальной политики Кыргызской Республики на 2019-2021 годы // Постановление Правительства Кыргызской Республики № 397 от 23 августа 2018 года.

34 Норденмарк Северинссон. Управление системой ухода за детьми и социальной защиты в Кыргызстане: оценочный отчет. Maestral International, 2018..

35 Новости о местном самоуправлении // Министерство финансов КР: сайт. URL: <http://www.minfin.kg/ru/novosti/novosti/v-2018-godu-75-ayyl-okmotu-29-gorodov-stali-samodo.html> (дата посещения сайта: 14.08.2021).

36 Объем чистой полученной ОПР (% от расходов центрального правительства): Кыргызская Республика: сайт. URL: worldbank.org

37 Смотрите Третье национальное сообщение Кыргызской Республики по Рамочной конвенции ООН об изменении климата, ЮНЕП: сайт. URL: [NC3_Kyrgyzstan_English_24Jan2017_0.pdf](https://www.unep.org/russia/ru/nc3_kyrgyzstan_english_24Jan2017_0.pdf) (unfccc.int). 2016.

38 Молино Н. Анализ климатических условий для детей в Кыргызстане // ЮНИСЕФ. Бишкек, 2017.



повысилась, и эта тенденция, по прогнозам, будет продолжаться и ускоряться. К концу столетия средняя температура в Кыргызстане, вероятно, повысится на 4-5° по Цельсию, что приведет к угрозе ледникам. Изменение климата и вызванная этим нехватка воды и других ресурсов увеличили риск как природных, так и промышленных катастроф. В данном регионе происходят споры за права на водные ресурсы, и они считаются одной из основных причин трансграничных конфликтов, в частности недавнего конфликта между Кыргызстаном и Таджикистаном в Баткенской области, в результате которого в период с 28 апреля по 1 мая 2021 года более 50 000 мирных жителей были временно перемещены.

Стихийные бедствия, вызванные ухудшением климата и окружающей среды, являются обычным явлением. Районы, находящиеся в низинах Джалал-Абадской, Ошской и Баткенской областей, уязвимы для оползней и наводнений, в то время как возвышенные районы Джалал-Абадской, Иссык-Кульской и Нарынской областей особенно подвержены риску схода лавин и наводнений в результате прорыва ледниковых озер. Опустынивание и засоление сельскохозяйственных угодий, чрезмерное использование и применение химических удобрений и загрязнение воды привели к затяжному региональному бедствию, затронувшему многие населенные пункты. Там, где источником воды являются неглубокие водоносные горизонты или поверхностные воды, существует значительный риск как засухи, так и наводнений, что ограничивает доступность воды и увеличивает риск загрязнения из-за небезопасной воды. Это является угрозой для здоровья, питания, образования, защиты и жизненных возможностей детей.

2.6. Воздействие пандемии COVID-19

Кыргызстан сильно пострадал от пандемии COVID-19. По состоянию на 27 декабря 2021 года было зарегистрировано 184 506 подтвержденных случаев заболевания COVID-19, а также 2 784 случая смерти от этого вируса³⁹. Вакцинация проводится медленно⁴⁰. Пандемия COVID-19⁴¹ привела к закрытию границ, ограничениям экспорта, снижению спроса на труд мигрантов⁴², колебаниям цен на продукты питания и их доступности, ограничениям экономической деятельности и мобильности. Макроэкономические последствия включают снижение налоговых поступлений, перебои в поставках сырья, сокращение потребления, потерю денежных переводов, закрытие предприятий и неизбежное падение ВВП на 8,6% в 2020 году, что создало значительную нагрузку на финансы страны⁴³. Все это, в сочетании с существенным увеличением расходов на здравоохранение, ограничивает фискальное пространство, имеющееся в распоряжении правительства для сохранения достижений в области развития и обеспечения устойчивого, инклюзивного восстановления.

В социальной сфере значительная часть населения и до кризиса была уже либо бедной, либо уязвимой к бедности, но пандемия оказала дополнительное негативное воздействие. Около 76% домохозяйств в той или иной степени пострадали от COVID-

39 Министерство здравоохранения

40 Ежемесячная экономическая обновленная информация - Кыргызская Республика // Всемирный банк, май 2021.

41 COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики // Программа развития ООН и Азиатский банк развития, ПРООН и АБР. Бишкек, июль 2020.

42 О влиянии Covid-19 на трудовых мигрантов в России на сайте – URL: www.centralasiaprogram.org/archives/18483

43 По данным Министерства финансов, по сравнению с аналогичным периодом 2019 года доходы государственного бюджета снизились на 81%.

19⁴⁴. Половина домохозяйств (50,7%) сообщили о снижении своих доходов⁴⁵. А 14%⁴⁶ домохозяйств стали вынужденными переселенцами. Всего лишь 28% семей получили какую-либо помощь во время пандемии. Осложняющим фактором, способствующим широкой уязвимости семей, является значительное число людей, особенно женщин и девочек, работающих в неформальном секторе. Поскольку большинство предприятий осуществляли свою деятельность вне формальной системы социальной защиты, они не имели права на получение поддержки в рамках правительственных мер реагирования⁴⁷, поэтому перспектива быть уволенным была выше. Негативное воздействие COVID на занятость непропорционально сильно отразилось на женщинах и молодежи. Многие бедные семьи также лишились возможности получать денежные переводы. Нагрузка на домохозяйства проявляется и в психологическом состоянии людей. По сообщению пятой части домохозяйств, (20,4%), как минимум у одного члена семьи ухудшилось эмоциональное состояние. Почти пятая часть домохозяйств (17%) сообщила, что по крайней мере один взрослый член семьи чувствовал себя «чрезвычайно, крайне» подавленным, угнетенным или потерявшим надежду из-за новостей, угроз и ограничений, связанных с коронавирусом⁴⁸. Пандемия также привела к нарушениям в сфере образования: около 98% детей в возрасте 7-17 лет не посещали школу во время режима строгой изоляции. Правительство при поддержке партнеров по развитию внедрило национальную программу дистанционного обучения. В результате около 83% детей были охвачены дистанционным обучением, качество которого было признано неудовлетворительным, по меньшей мере, 1/3 родителей/опекунов^{49,50}.

2.7. Гендерные характеристики

В соответствии с Конституцией и законодательством 2021 года гражданам предоставляются равные права, свободы и возможности. Поскольку срок действия национальной стратегии гендерного равенства истек в 2020 году, была разработана, но еще не утверждена новая стратегия, отражающая видение правительства до 2030 года⁵¹. В 2019 году Кыргызстан занял 87-е место среди 162 стран по индексу гендерного неравенства⁵² с показателем 0,369. Глобальный индекс гендерного разрыва для Кыргызстана в 2020 году составил 0,68, то есть Кыргызстан занял 108-е место из 156 стран⁵³. Оценка по этим индексам отражает неравное обеспечение

44 Дополнительное исследование КОМП о воздействии Covid-19 на детей и женщин в Кыргызстане: основные краткие выводы // Национальный статистический комитет, Детский фонд Организации Объединенных Наций. НСК/ЮНИСЕФ. Бишкек, 2021. Далее - Мини-КОМП (2021).

45 Мини-КОМП (2021) в цитируемом отчете.

46 Мини-КОМП (2021) в цитируемом отчете.

47 Продовольственные пакеты были предоставлены 225 000 уязвимым семьям // АБР-ПРООН: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость, 2020.

48 Мини-КОМП (2021) в цитируемом отчете.

49 Мини-КОМП (2021) в цитируемом отчете.

50 Конституция Кыргызской Республики, вступившая в силу 5 мая 2021 года: сайт. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215?cl=ru-ru (дата посещения сайта: 07.08.2021).

51 В Кыргызстане будет разработана новая стратегия гендерного равенства: сайт. URL: mlsp.gov.kg/2021/02/24/v-kyrgyzstane-razrabotayut-novuyu-nacziionalnuyu-strategiyu-po-dostizheniyu-gendernogo-ravenstva/ (дата посещения сайта: 09.08.2021).

52 В ОЧР 2010 года был внедрен показатель индекса гендерного равенства который отражает гендерное неравенство по трем измерениям: репродуктивное здоровье, которое измеряется показателями материнской смертности и подростковой рождаемости; расширение прав и возможностей, которое измеряется долей мест в парламенте, занимаемых женщинами, и долей среднего и высшего образования для каждого пола; а также экономическая активность, которая измеряется коэффициентом участия на рынке труда женщин и мужчин: сайт. URL: <http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>

53 Глобальный индекс гендерного разрыва: сайт. URL: knoema.com/search?query=Global+gender+gap+index+uzbekistan&pageIndex=&scope=&term=&correct=&source=Header (дата посещения сайта: 07.08.2021).



гендерных прав из-за социальных норм и других факторов. Зарплата женщин составляет всего лишь около 75% от заработка мужчин в Кыргызстане⁵⁴. Кроме того, существуют определенные факторы, ограничивающие доступ женщин к профессиям или должностям, особенно в сфере образования и государственной службы. Широко распространена проблема сексуальных домогательств: как показало исследование 2019 года, 25% женщин подвергаются сексуальным домогательствам на работе, а 20% из них не обращаются за помощью⁵⁵.

54 Гендер в восприятии общества: исследование // ООН Женщины, ЮНФПА, МОМ. Бишкек, 2016: сайт. URL: <https://kyrgyzstan.un.org/en/16177-gender-society-perceptions-study>

55 Айзада Тома. Сексуальные домогательства в Кыргызстане: безнаказанность и осуждение жертв // Кабар: сайт. URL: cabar.asia/en/sexual-harassment-in-kyrgyzstan-impunity-and-reprehension-of-victims-infographics (дата посещения сайта: 05.08.2021).



3. Права ребенка и благополучие детей в Кыргызстане

3.1. Благоприятная среда

Правительство Кыргызстана привержено международной системе прав человека, оно ратифицировало все основные международные договоры по правам человека, за исключением Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и двух Конвенций о сокращении безгражданства (1961) и о статусе апатридов (1954). Страна ратифицировала Конвенцию о правах ребенка в 1994 году. Она также ратифицировала Факультативные протоколы к Конвенции о правах ребенка, касающиеся участия детей в вооруженных конфликтах и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, но еще не подписала Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений. Национальное законодательство является всеобъемлющим и содержит лишь некоторые пробелы. Права ребенка закреплены в Кодексе «О детях»⁵⁶ (2012), который был пересмотрен в 2021 году. Обновленная версия была принята парламентом в июле 2021 года, но еще не подписана Президентом⁵⁷. Этот закон формализует право детей на защиту и заботу в трудных жизненных ситуациях, а также их основные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Кодекс включает в себя такие важные принципы, как наиболее эффективное обеспечение интересов ребенка и запрет дискриминации. Кроме того, он описывает порядок создания, функционирования, координации и определения компетенции всех соответствующих органов и учреждений для реализации этих прав и принципов. С 2015 года были разработаны и изменены несколько законов, направленных на большее соответствие Кодексу «О детях». В июне 2021 года была учреждена новая должность Уполномоченного по правам ребенка, который будет подотчетен непосредственно Президенту по вопросам оказания оперативной помощи детям, ставшим жертвами насилия, и гармонизации законодательства с международным правом.

В Кыргызстане ратифицированы все основные договоры по правам человека и внедрено относительно всеобъемлющее законодательство с незначительными пробелами.

3.2. Право на выживание и здоровье

Обзорная информация

Право детей на здоровье непосредственно обеспечивается системой здравоохранения. В настоящее время политика в области охраны здоровья матери и ребенка (ОЗМР), питания и иммунизации находится в ведении Министерства

⁵⁶ База данных законодательства СНГ: Кыргызстан: сайт. URL: cis-legislation.com/document.fwx?rgn=53124 (дата посещения сайта: 07.08.2021).

⁵⁷ На момент подписания настоящего отчета Кодекс с поправками должен был быть подписан Президентом.



здравоохранения⁵⁸. Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС), который является частью структуры Министерства здравоохранения, осуществляет управление 80% бюджета здравоохранения с целью обеспечить предоставление пакета государственных гарантий и дополнительного пакета лекарственных средств. Была принята 12-летняя государственная стратегия развития систем общественного здравоохранения⁵⁹, направленная на обеспечение доступа к качественным услугам, укрепление первичной медико-санитарной помощи и достижение всеобщего охвата услугами здравоохранения к 2030 году.

Положение дел с последовательной реализацией прав

Здоровье матери, новорожденного и ребенка

С 2006 по 2018 год в Кыргызстане снизился уровень младенческой смертности в два раза – с 38 до 19 смертей на 1 000 живорожденных детей. За это время снизился уровень неонатальной смертности с 19 до 13 смертей на 1 000 живорожденных детей с 2006 по 2018 годы⁶⁰. Однако уровень неонатальной смертности остается почти в два раза выше, чем в среднем по региону ЦВЕ/СНГ⁶¹. Как показывают данные за 2018 год, уровень неонатальной смертности в Джалал-Абадской области (29 смертей на 1 000 живорожденных детей) более чем в два раза превышает средний показатель по стране (13 смертей на 1 000 живорожденных детей), а показатели по Иссык-Кульской области (17 смертей на 1 000 живорожденных детей), городу Ош (16 смертей на 1 000 живорожденных детей) и Ошской области (15 смертей на 1 000 живорожденных детей) по-прежнему выше средних по стране.

Как показывают данные на региональном уровне, показатели смертности детей в возрасте до пяти лет в Таласской, Иссык-Кульской, Нарынской и Джалал-Абадской областях равны или выше, чем в среднем по стране. В Джалал-Абадской области уровень смертности детей в возрасте до пяти лет в 2018 году в два раза превышает средний показатель по стране (37 смертей на 1 000 живорожденных детей). Общая доля смертности детей в возрасте до пяти лет в Джалал-Абадской и Ошской областях составляет 57% от общего числа смертей детей в возрасте до пяти лет в Кыргызстане. В большинстве случаев это смерть детей в течение первых 28 дней жизни. По данным Межучрежденческой группы ООН по оценке детской смертности, уровень неонатальной смертности составляет 74,5% от всех младенческих смертей и 66,6% от всех смертей детей в возрасте до пяти лет⁶².

Несмотря на наблюдаемый прогресс в снижении уровня младенческой и неонатальной смертности, уровень неонатальной смертности по-прежнему остается высоким, особенно по сравнению с другими странами региона, как и уровень материнской смертности.

58 Пиканьол К., Кэммок Т. и др. Укрепление ориентированного на равенство бюджетирования для охраны здоровья матери, новорожденного и ребенка (ОЗМНП) в Центральной Азии. Oxford Policy Management, 2015

59 Программа по охране здоровья населения и развитию системы здравоохранения на 2019-2030 годы “Здоровый человек - процветающая страна”: сайт. URL: www.euro.who.int/en/countries/kyrgyzstan/news/news/2019/01/kyrgyzstan-adopts-new-health-strategy-for-20192030 (дата посещения сайта: 07.08.2021).

60 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) // Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2014 и 2018.

61 Гоцадзе Т., Иманалиева К. Примеры с полевых визитов за 2017год: улучшение здоровья матерей, новорожденных и подростков. ЮНИСЕФ, 2018.

62 Открытые данные: Статистика Кыргызстана: сайт. URL: data.gov.kg/dataset/matephnckar-smepthoctb (Дата посещения сайта: 23.08.2021).

Рисунок 3. Коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет и общее число случаев смерти детей в возрасте до 5 лет по областям Кыргызстана /Сотрудничество ЮНИСЕФ, ООН, ВОЗ, Всемирного банка: Оценки 2018 года, соизмеренные с КОМП: 2018.



Источник: Отчет об анализе узких мест в Кыргызстане за 2020-2023 годы /ЮНИСЕФ, Бишкек.

По данным Министерства здравоохранения, коэффициент материнской смертности (КМС) снизился с 85 смертей на 100 000 живорождений в 2006 году до 43 в 2020 году⁶³, в то время как по оценкам ВОЗ, КМС составлял 60 на 100 000 живорождений в 2017 году⁶⁴. Независимо от источника данных, используемого для оценки результатов деятельности Кыргызстана, страна достигла целевого показателя Целей устойчивого развития (ЦУР) – КМС менее 70. Однако в Кыргызстане по-прежнему один из самых высоких показателей материнской смертности в регионе⁶⁵.

Питание

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года призывает покончить с недоеданием во всех его формах. В период с 2006 по 2018 годы в Кыргызстане снизились показатели недоедания по задержке роста и истощению и была достигнута цель ЦУР по сохранению показателей истощения на уровне менее пяти процентов. Однако в Кыргызстане наблюдается тройное бремя недоедания, которое характеризуется сочетанием недоедания⁶⁶, дефицита микроэлементов⁶⁷, избыточного веса и ожирения. Показатели умеренного и сильного отставания в росте с 2014 по 2018 год снизились с 12,9% до 12%⁶⁸ (13% для мальчиков и 11% для девочек в

В Кыргызстане наблюдается тройное бремя недоедания: дефицит микроэлементов, избыточный вес и ожирение.

⁶³ Открытые данные: Статистика Кыргызстана: сайт. URL: data.gov.kg/dataset/matepnhckar-smepthoctb (дата посещения сайта: 23.08.2021).

⁶⁴ Сопоставимые на международном уровне оценки материнской смертности, проведенные Межучрежденческой группой по оценке материнской смертности (МГОМС) / ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, Всемирный банк и Отдел народонаселения ООН за 2000-2017: сайт. URL: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/gho-documents/maternal-health-countries/maternal_health_kgz_en.pdf

⁶⁵ ЮНФПА, 2021, www.unfpa.org/data/KG (дата посещения сайта: 17.08.2021).

⁶⁶ Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) // Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

⁶⁷ Ситуационный анализ положения детей в Кыргызской Республике // Детский фонд ООН, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

⁶⁸ Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) // Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.



2018 году)⁶⁹. Однако цель ЦУР по сокращению на 40% числа детей с задержкой роста в возрасте до пяти лет пока еще не достигнута. Кроме того, серьезной проблемой по-прежнему является дефицит микроэлементов: анемией страдают 39,8% детей в возрасте до 5 лет и 29,9% женщин в возрасте 15-49 лет⁷⁰. Анемией, вызванной недостатком железа в рационе питания, страдают 24,7% лиц мужского пола в возрасте от 10 до 24 лет и 26,7% лиц женского пола в возрасте от 10 до 24 лет⁷¹. Доля населения с избыточным весом по-прежнему на уровне 7% (КОМП, 2014; КОМП, 2018).

Иммунизация

Уровень вакцинации детей снижается, и в Кыргызстане вновь стали возникать инфекции, предотвращаемые с помощью вакцин. В 2019 году было зарегистрировано 2 380 случаев кори, что в два раза больше, чем в 2018 году (1 007)⁷². В 2018 году 75% детей в возрасте до 35 месяцев получили по графику все прививки, рекомендованные национальным календарем иммунизации. Как показывают региональные данные, в Чуйской, Таласской областях и Бишкеке уровень охвата большинством вакцин ниже, чем в среднем по стране. Группой с самым низким уровнем охвата постоянно являются дети из наиболее обеспеченного квинтиля населения⁷³.

Уровень вакцинации снижается, а устойчивость к вакцинам растет, особенно в квинтилях с высоким уровнем дохода.

Здоровье подростков

В возрастных группах от 10 до 14 и от 15 до 19 лет наиболее частой причиной смерти в подростковом возрасте в Кыргызстане являются травмы⁷⁴. В продвижении здорового образа жизни и благополучия молодежи (в возрасте 20-24 года) и подростков (10-19 лет) достигнут незначительный прогресс (ЦУР 3). Как уже отмечалось, у детей, подростков и молодежи Кыргызстана существуют проблемы с нехваткой питательных веществ⁷⁵. Также распространено злоупотребление психоактивными веществами, включая опиоиды, кокаин, амфетамин, марихуану. Расстройства, связанные с употреблением наркотиков, в Кыргызстане составили 0,8% среди подростков (в возрасте 10-19 лет) и 1,2% среди молодежи, причем в 2017 году в обеих возрастных группах распространенность была выше среди лиц мужского пола⁷⁶. Кроме того, решения также требуют поведенческие проблемы, такие как употребление алкоголя и курение. Среди подростков распространенность ежедневного курения составляет 9,8% среди лиц мужского пола по сравнению с 1,6% среди лиц женского пола. Среди молодежи в возрасте 20-24 лет ежедневно курят 24% парней по сравнению с 3,1% девушек⁷⁷. Для

69 Там же.

70 Сайт URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.ANM.ALLW.ZS>

71 Ситуационный анализ здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике // Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids. Бишкек, 2020.

72 Исманбаева Р. 2021, Экономика вакцинации: аналитический отчет: сайт. URL: <https://soros.kg/srs/wp-content/uploads/2021/03/экон-прививок-как-вакцин-против-кори-помогает-сниз-расходы-госу-и-общ-исслед-гранты.pdf> (дата посещения сайта: 16.08.2021).

73 Кластерное обследование по многим показателям в Кыргызстане, краткий обзор ключевых выводов / Национальный статистический комитет Кыргызской Республики и ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

74 Поведение детей школьного возраста в отношении здоровья: отчет о пилотном исследовании в Кыргызской Республике / Детский фонд ООН, Всемирная организация здравоохранения, ЮНИСЕФ/ВОЗ. Бишкек, 2019.

75 Шин и др. Оценка потребностей сообщества в области здравоохранения для программы укрепления здоровья детей в Кыргызстане: оценка и планирование программ. Бишкек, 2019. Том 74. С. 1-9 – упоминается в «Ситуационном анализе здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике» в цитируемом отчете.

76 Институт измерения показателей и оценки состояния здоровья: сайт. URL: vizhub.healthdata.org/gbd-compare/ (дата посещения сайта: 04.08.2021).

77 Ситуационный анализ здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids. Бишкек, 2020.

молодежи и подростков Кыргызстана угрозу представляют проблемы психического здоровья, особенно депрессия. С 2013 по 2017 год распространенность депрессии среди подростков 10-24 лет в Кыргызской Республике, по-видимому, снизилась.

Однако, по данным исследования «Глобальное бремя болезней» 2017 года⁷⁸, общая распространенность депрессивных расстройств среди подростков (в возрасте 15-19 лет) в Кыргызской Республике составила 2,6% (среди мужчин - 2,3%, среди женщин - 2,9%)⁷⁹. По данным обследования КОМП, в сельской местности показатели депрессии и тревоги среди подростков и молодежи были выше, чем в городах. Отмечается снижение уровня смертности от самоубийств с 9,2 на 100 000 в 2007 году до 6,3 на 100 000 в 2017 году⁸⁰. Однако по данным Министерства внутренних дел (МВД)⁸¹, в период с 2008 по 2018 год было зафиксировано 1 080 случаев самоубийств среди подростков в возрасте от 10 до 18 лет, а 22,6% всех попыток самоубийства были совершены молодыми людьми в возрасте от 18 до 22 лет⁸².

С точки зрения политики, внимания требуют такие проблемы среди подростков, как травмы, недостаток питания, нездоровый образ жизни, включая употребление алкоголя и курение, а также проблемы психического здоровья.

ВИЧ/СПИД

Число зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции увеличилось на 28% с 2017 по 2021 год, причем заметно увеличилось число случаев передачи ВИЧ-инфекции половым путем – 69% случаев, зарегистрированных в 2021 году. Это подчеркивает необходимость принятия мер по предотвращению генерализованной стадии эпидемии ВИЧ⁸³. За это время регион ЦВЕ/СНГ стал единственным регионом, где наблюдается рост числа случаев ВИЧ среди подростков и молодежи⁸⁴. Среди лиц с ВИЧ 32% составляют молодые люди в возрасте 15-29 лет⁸⁵. По состоянию на 1 декабря 2021 года было зарегистрировано 725 детей с ВИЧ⁸⁶. Однако обязательное тестирование беременных женщин, раннее начало антиретровирусной терапии и интеграция услуг по ВИЧ в услуги перинатального ухода позволяют Кыргызстану искоренить вертикальную передачу ВИЧ.

Вода, санитария и гигиена

78 Глобальное бремя болезней: исследование / Институт измерения показателей и оценки состояния здоровья, 2019: сайт. URL: www.healthdata.org/kyrgyzstan (дата посещения сайта: 13.08.2021).

79 Глобальное бремя болезней: исследование / Институт измерения показателей и оценки состояния здоровья, 2018: сайт. URL: www.healthdata.org/kyrgyzstan (дата посещения сайта: 28.07.2021).

80 Султанов А. Н. и др. Преступность и общественный порядок в Кыргызской Республике: 2014-2018 / Национальный статистический комитет. Бишкек, 2019.

81 Цит. по: Анализ ситуации в области суицида и суицидальных и попыток среди подростков и молодежи в Кыргызстане. / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

82 Молчанова и Галако, 2017. Суициды в Кыргызской Республике: Расхождения в различных видах официальной статистики // Европейская психиатрия. Том 41. S890, упоминается в: Анализ ситуации в области суицида и суицидальных и попыток среди подростков и молодежи в Кыргызстане / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020 в цитируемом отчете.

83 Программа Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ - инфекции в Кыргызской Республике на 2022-2026 годы.

84 Общая страновая оценка: Кыргызстан / ЮНЭЙДС-USAID: сайт. URL: www.unaids.org/en/regionscountries/countries/Kyrgyzstan (дата посещения сайта: 07.08.2021).

85 Ситуационный анализ здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids/ Бишкек, 2020.

86 Республиканский центр «СПИД» Кыргызстана: сайт. URL: aidscenter.kg (дата посещения сайта: 01.12.2021).



В стране наблюдается положительная ситуация водой, санитарией и гигиеной. 93% всего населения имеют доступ к основным услугам питьевого водоснабжения; 98% имеют доступ к основным услугам санитарии; и 96% имеют доступ к основным услугам гигиены. Однако эти цифры также свидетельствуют о значительном неравенстве, особенно между городскими и сельскими районами. В городских районах почти полный доступ к услугам питьевого водоснабжения: 100% в Бишкеке и 98,8% в городе Оше. С другой стороны, всего лишь 89% сельского населения имеют доступ к основным услугам водоснабжения. В Баткенской области этот показатель достигает 72%. Почти треть сел (595 из 1805 сел, или 32,9%) не имеют централизованного водоснабжения⁸⁷. Более одной пятой части сел (21,6%) вообще не имеют водопроводных сетей, в результате чего жители 390 сел уязвимы к загрязнению воды животными, мусором и отбросами⁸⁸. Заболевания, передающиеся водным путем, очень распространены: по оценкам, 88% случаев инфекционных заболеваний в Кыргызстане вызваны плохим качеством воды. Главной проблемой для молодежи и подростков, с которыми проводились беседы в рамках данного исследования, по-прежнему являются неадекватные условия водоснабжения, гигиены и санитарии в школах и медицинских учреждениях. Недавнее исследование, охватившее 163 медицинских учреждения, показало, что в 12,3% из них нет надлежащего водоснабжения⁸⁹.

Охват ВГС высок - 93% имеют доступ к основным услугам водоснабжения, но существует неравенство между городскими и сельскими районами, а качество воды во многих местах является проблемой.

Причины ухудшений, связанных с выживанием и здоровьем

Непосредственные причины на уровне отдельного человека

Для маленьких детей поведение и привычки их семей и родителей влияют на перспективы доступа к профилактическим медицинским мероприятиям, таким как вакцинация и формирование привычек здорового питания у детей. 81% новорожденных детей в Кыргызстане находились на грудном вскармливании в течение 1 часа после рождения. Однако уровень исключительно грудного вскармливания резко снижается в последующие месяцы и составляет всего 30% среди детей в возрасте 4-5 месяцев. Всего лишь 43% детей в возрасте 6 месяцев и старше получают минимально приемлемое разнообразное питание. Для многих детей Кыргызстана на протяжении всего детства проблемой остаются плохое питание и плохие пищевые привычки. Только половина подростков в возрасте 11, 13 и 15 лет завтракают ежедневно в учебные дни. Около 6,8% подростков ежедневно употребляют сладкие газированные напитки.

На поведение при обращении за медицинской помощью также влияют расходы, связанные с доступом к услугам, которые могут представлять серьезные барьеры для уязвимых семей. С момента введения Фонда обязательного медицинского страхования в 1997 году Кыргызстан перешел от субсидирования предложения услуг к субсидированию их приобретения через ФОМС. Анализ⁹⁰ показывает,

87 Нанналли С., 2017. Восемь фактов о качестве воды в Кыргызстане: сайт. URL: <https://borgenproject.org/eight-facts-about-water-quality-in-kyrgyzstan/> (дата посещения сайта: 27.08.2021).

88 Там же.

89 Могут ли системы ВГС в медицинских учреждениях Кыргызской Республики соответствовать требованиям пандемии COVID-19: отчет об исследовании / Детский фонд Организации Объединенных Наций, Министерство здравоохранения и социального развития. Бишкек, 2020.

90 Фолкинхэм Дж., Акказиева Б., Баскьери А., Тенденции в оплате медицинских услуг из собственных средств в Кыргызстане / Falk-



что произошло значительное улучшение финансового доступа к медицинскому обслуживанию среди населения в целом. Тем не менее, расходы из собственных средств составили 46% от общих расходов на здравоохранение в 2019 году⁹¹. Бремя оплаты медицинских услуг среди бедных слоев населения остается значительным, что усугубляется неофициальными поборами, которые по-прежнему практикуются. В культуре Кыргызстана принято, чтобы просители и получатели дарили подарки (иногда наличные) персоналу и специалистам, предоставляющим им услугу, даже если они имеют право на бесплатную услугу.

Еще одной проблемой здравоохранения, связанной с поведенческими проблемами, является короткий интервал между беременностями, который влияет на здоровье детей и матерей. В настоящее время средний интервал между первой и второй беременностью составляет 27,5 месяцев⁹². Использование противозачаточных средств⁹³ снизилось с 59% в 1997 году до 39% в 2018 году⁹⁴. Использование контрацептивов варьируется в зависимости от области⁹⁵: от 51% в Таласе до всего лишь 26% в Джалал-Абаде. В целом доля женщин, использующих противозачаточные средства, выше среди женщин, живущих в городах, женщин с более высоким уровнем образования и в более богатых квинтилях. Потребности примерно 19% замужних женщин в возрасте 15-49 лет в планировании семьи остаются неудовлетворенными⁹⁶. Многие студенты и безработные молодые люди не застрахованы и поэтому не имеют права на получение лекарств, в том числе контрацептивов, в рамках дополнительной программы ФОМС⁹⁷. В результате подростки пользуются контрацептивами гораздо реже, чем женщины старшего возраста, а использование современных контрацептивов среди подростков за последние несколько лет значительно снизилось.

Основные причины на уровне системы здравоохранения

Охват системы здравоохранения высок, а усилия правительства в области здравоохранения сосредоточены на выживании детей. Например, большая часть дородового ухода (99,8%) осуществляется в медицинских учреждениях⁹⁸. 100% родов происходит в больнице или медицинском центре с участием квалифицированного акушера. Эти и другие факторы способствовали значительному снижению показателей неонатальной, младенческой смертности и смертности детей до 5 лет за последнее десятилетие. Однако услуги по охране здоровья подростков не были приоритетными. После реформы здравоохранения, в результате которой семейная медицина заняла

Ingham J., Akkazieva B., Baschieri A., Trends in out-of-pocket payments for health care in Kyrgyzstan, 2001–2007, *Health Policy and Planning*, Volume 25, Issue 5, September 2010, pp. 427–436. URL: doi.org/10.1093/heapol/czq011

91 Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ): сайт. URL: apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en (дата посещения сайта: 27.08.2021).

92 КОМП-2018. Также в докладе ВОЗ *Beyond the numbers - Quality assessment (2019)* отмечаются трудности в изучении случаев материнской смертности, например, карательная система “поиска и обвинения козла отпущения” в здравоохранении: КОМП-2018. Also WHO *Beyond the numbers – Quality assessment (2019) report points out the difficulties in examining maternal death cases, e.g. the punitive system of “finding and blaming a scapegoat” in healthcare.*

93 Камали М. и др. Тенденции и детерминанты смертности новорожденных в Кыргызстане: пример страны в рамках программы Countdown, *Lancet Global Health*. 2021. Kamali M. et al, Trends and determinants of newborn mortality in Kyrgyzstan: a Countdown country case, *Lancet Global Health*. 2021 Mar;9 (3): e352-e360. URL: pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33308422/. Здесь и далее исследование научного журнала *Lancet*.

94 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

95 Там же.

96 Там же.

97 ЮНФПА, 5-летний план по увеличению государственного финансирования для снижения материнской смертности до 2023 года. Бишкек, 2018: сайт. URL: kyrgyzstan.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/5_year_plan_-_rus_0.pdf (дата посещения сайта: 28.08.2021).

98 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН, НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.



центральное место в системе первичной медико-санитарной помощи, специальность «врач по охране здоровья подростков» исчезла, а функции таких врачей были переданы семейным врачам. Большинство служб, ориентированных на подростков, не работают с 2012 года из-за недостаточного финансирования, а большинство врачей первичной медико-санитарной помощи, ответственных за проблемы, связанные с подростками, в Кыргызстане не прошли специального обучения⁹⁹. В новой стратегии «Здоровье-2030» особое внимание уделяется здоровью подростков, и это может привести к улучшению доступности услуг, дружественных к молодежи и подросткам. Отсутствие таких услуг в настоящее время ограничивает доступ молодых людей к здравоохранению для решения их специфических проблем, таких как сексуальное и репродуктивное здоровье, особенно в сельской местности.

Качеству медицинских услуг также мешает значительная нехватка необходимого оборудования и материалов в больницах. Всего лишь у 20% родильных домов в Нарынской области есть стерильные ножницы или скальпели. Зажимы и стерильный материал для перевязки пуповины и инъекций окситоцина имелись лишь в 60% обследованных больниц. В Чуйской области только в одной из пяти больниц с кардиологическими отделениями имелся аппарат для эхокардиографии, который крайне важен для оказания кардиологической помощи¹⁰⁰. Недавняя оценка¹⁰¹ услуг здравоохранения в Кыргызстане также показала, что лаборатории и исследовательские учреждения не имеют необходимого оборудования для проведения некоторых анализов из-за недостаточного финансирования. Наличие предметов первой необходимости в медицинских учреждениях обеспечивает качество услуг. Система поставок лекарств, предметов первой необходимости, включая вакцины, слабая.

Качество и нехватка персонала также приводят к ненадлежащему функционированию системы здравоохранения. Однако количество и компетенции специалистов в области общественного здравоохранения не соответствуют существующим потребностям. Программы обучения устарели, и наблюдается постоянная нехватка кадров, обусловленная спросом и лучшими условиями труда для опытных специалистов в соседних странах в частном секторе здравоохранения. Кроме того, квалификационные требования для некоторых ключевых специалистов, таких как лабораторный персонал, еще не разработаны, а университеты не имеют технологической инфраструктуры для подготовки лабораторных работников¹⁰². Низкая заработная плата является слабым стимулом для найма или профессионального развития¹⁰³. Пандемия COVID-19 также истощила систему кадров. Как показывает недавно проведенная оценка, в августе 2021 года всего лишь около 53% всех врачей и 46% всех медсестер в стране будут готовы к работе из-за ограничений, связанных с COVID-19¹⁰⁴, болезнью, обязательств по уходу за детьми и неоплачиваемых отпусков¹⁰⁵.

99 Ситуационный анализ здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids. Бишкек, 2020.

100 Более эффективные расходы для создания человеческого капитала: обзор государственных расходов Кыргызской Республики / Всемирный банк. Бишкек, 2021.

101 Рекомендации по преобразованию служб общественного здравоохранения в Кыргызской Республике: отчет / Всемирная организация здравоохранения, Региональное бюро ВОЗ. Копенгаген, 2021.

102 Там же.

103 Рекомендации по преобразованию служб общественного здравоохранения в Кыргызской Республике: отчет / Всемирная организация здравоохранения, Региональное бюро ВОЗ. Копенгаген, 2021. С.20.

104 Amnesty International, Beyond the call of duty: The rights of health workers in Kyrgyzstan, Report: сайт. URL: www.amnesty.org/download/Documents/EUR5830592020ENGLISH.pdf (дата посещения сайта: 27.08.2021).

105 «...из 13 790 врачей работают только 7 326 специалистов» // Новостное издание «Кактус»: сайт. URL: kaktus.media/doc/418453_ci-fra_dnia:_iz_13_790_vrachey_rabotaut_tolko_7_326_specialistov.html (дата посещения сайта: 17.08.2021).

3.3. Право на достойный уровень жизни

Обзорная информация

Занятость и достойная заработная плата всегда являются предпочтительной стратегией обеспечения надлежащего уровня жизни для семей с детьми. Система социальной защиты действует как дополнение к этому и должна защищать людей от потрясений и рисков, с которыми они могут столкнуться в течение всей жизни. Социальная защита входит в компетенцию Министерства труда, социальной защиты и миграции¹⁰⁶. Правительство Кыргызстана сохранило значительную систему социального страхования, существовавшую до обретения независимости, а также ввело ряд новых мер социальной помощи и политики на рынке труда в рамках системы социальной защиты. Расходы на социальную защиту, включая пенсии по старости, составляют крупнейший компонент государственных расходов. Однако без учета пенсий по старости бюджет на социальную защиту в 2019 году составил всего 2,2% ВВП.

Положение в области последовательной реализации прав

Бедность и детская бедность

В 2020 году 25,7% населения жили за национальной чертой бедности. Из тех, кто живет за чертой бедности, 73,7% проживают в сельской местности¹⁰⁷. Бедность связана с количеством детей в домохозяйстве¹⁰⁸. В 2020 году почти треть (31,8%) всех детей жили в бедности¹⁰⁹, что значительно выше, чем в 2019 году¹¹⁰. В 2020 году 41% детей в возрасте от 0 до 2 лет жили в условиях бедности¹¹¹.

В числе самых бедных преобладают многодетные семьи и семьи с маленькими детьми, а дети страдают от многомерной бедности в большей степени, чем взрослые и пожилые люди.

¹⁰⁶ Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 декабря 2011 года № 755). Бишкек / Правительство Кыргызской Республики, 2011b; Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2015 года № 85). Бишкек / Правительство Кыргызской Республики, 2015.

¹⁰⁷ Бедность / Национальный статистический комитет (НСК), 2021: сайт. URL: stat.kg/ru/statistics/naselenie/ (дата посещения сайта: 15.08.2021).

¹⁰⁸ Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики / Программа развития ООН и Азиатский банк развития: COVID-19 в Кыргызской Республике / ПРООН и АБР. Бишкек, июль 2020.

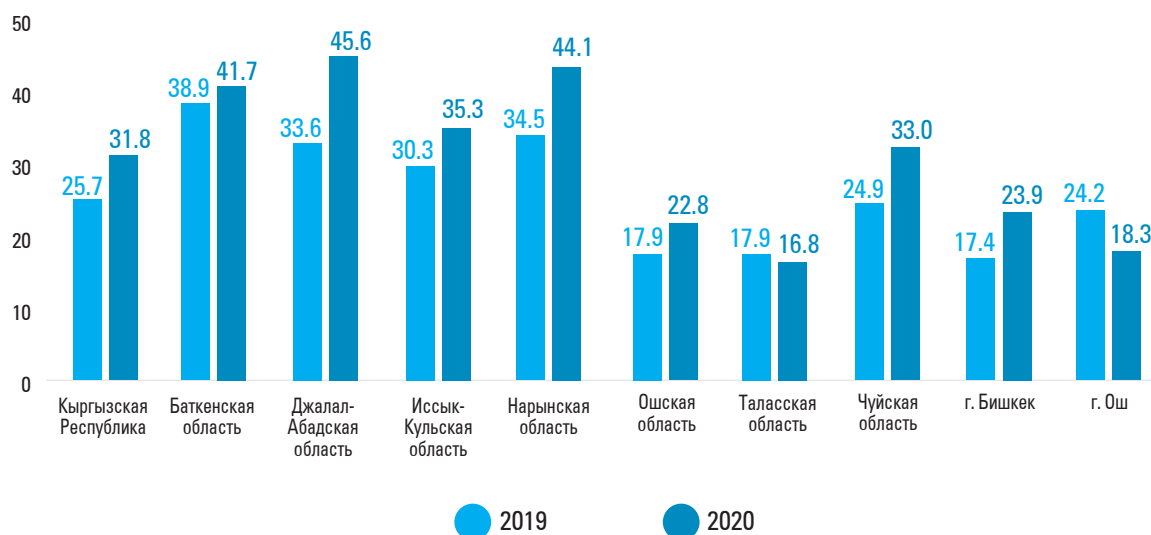
¹⁰⁹ «В 2020 году каждый четвертый житель Кыргызстана проживал в условиях бедности» / Национальный статистический комитет (НСК), 2021: сайт. URL: stat.kg/ru/news/v-2020-godu-kazhdyy-chetvertyj-zhitel-kyrgyzstana-prozhival-v-usloviyah-bednosti/ (дата посещения сайта: 17.08.2021).

¹¹⁰ Там же.

¹¹¹ «Детская бедность остается проблемой, достигнув 28,3% в 2018 году» / Добровольный национальный обзор по реализации Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике / Правительство Кыргызской Республики. Бишкек, 2020. kyrgyzstan.un.org/index.php/en/53961-voluntary-national-review-implementation-sustainable-development-goals-kyrgyz-republic-2020 (дата посещения сайта: 13.08.2021).



Рисунок 4. Уровень детской бедности по областям в виде % населения в возрасте 0-17 лет



Источник: НСК, 2020.

Люди с инвалидностью, как правило, относятся к группам, наиболее уязвимым к бедности. Точные данные о том, в какой степени дети с инвалидностью в Кыргызстане подвержены бедности и социальной изоляции, довольно скудны. По оценкам интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств в Кыргызской Республике¹¹², 0,9% всего населения Кыргызстана живут с инвалидностью и бедность более распространена среди домохозяйств, в которых есть члены семьи с инвалидностью¹¹³.

До пандемии COVID-19 многие люди были уязвимы к бедности в результате незначительного шока дохода¹¹⁴. Пандемия COVID-19 привела к увеличению числа людей, работающих на себя или находящихся в ситуации нестабильной занятости, что, возможно, ограничило их доступ к механизму социальной защиты, предусматривающему взносы¹¹⁵.

Многомерные неравенства детей

Дети переживают бедность иначе, чем взрослые, в силу своей уязвимости и особых потребностей в развитии. Расчет индекса многомерной бедности¹¹⁶ на основе пяти критериев (монетарная бедность; образование; здоровье; продовольственная безопасность; условия жизни) показал, что 50,3% населения Кыргызстана испытывают многомерные неравенства. Как показывает анализ положения детей, взрослых и

112 Интегрированное выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств в Кыргызской Республике / Национальный статистический комитет, 2015: сайт. URL: <http://catalog.ihsn.org/index.php/catalog/6718/study-description> (дата посещения сайта: 17.08.2021).

113 Упомянуется в кн.: Пути развития ОЭСР: обзор системы социальной защиты в Кыргызстане. Париж, 2018 - в цитируемом отчете см. С.15

114 COVID-19 в Кыргызской Республике: оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики / Программа развития ООН и Азиатский банк развития, ПРООН и АБР. Бишкек, июль 2020.

115 АБР, ПРООН, ЮНИСЕФ, ВПП и Всемирный банк.

116 Глобальный индекс многомерной бедности – это индекс острой многомерной бедности, который охватывает более 100 стран и рассчитывается на основе самых последних данных, включая кластерные обследования по многим показателям (КОМП). Более подробное объяснение см: Инициатива Оксфордского университета по проблемам нищеты и развития человеческого потенциала Краткий обзор по стране: Кыргызстан, 2019: сайт. URL: ophi.org.uk/wp-content/uploads/CB_KGZ_2019_2.pdf (дата посещения сайта: 23.08.2021).

пожилых людей, дети в Кыргызстане на 10 и 15 процентных пунктов чаще испытывают многомерную бедность, чем, соответственно, пожилые люди и взрослые¹¹⁷. В 2019 году Национальный статистический комитет при поддержке ЮНИСЕФ разработал другую методологию измерения детской многомерной бедности, используя данные кластерного обследования по многим показателям. Она оценивает благосостояние детей на основе 28 показателей, сгруппированных по шести категориям: материальная бедность детей, состояние здоровья, уровень смертности, образование и ОДМВ, условия и качество жизни, а также риски, связанные с детством. Согласно этому показателю, в 2019 году каждый второй ребенок (53,9%) был лишен здоровья и питания, достойного уровня жизни, раннего развития, социальной интеграции и защиты¹¹⁸.

Выход на рынок труда

Особенность бедности детей означает, что дети накапливают неравенства в течение всей жизни, что отражается в трудном переходе к трудовой деятельности, особенно для девочек и детей с инвалидностью. Если общий уровень безработицы в среднем составлял около 8,5% за последнее десятилетие, то для молодежи в возрасте от 15 до 24 лет в 2018 году он составил 14,2%. Участие в рабочей силе молодых мужчин (52,4%) почти в два раза выше, чем молодых женщин (27,3%). Молодые женщины (22,3%) в два раза чаще оказываются безработными, чем парни (10,1%). До 21,7% молодых людей (13,4% мужчин и 30,3% женщин) в той же возрастной группе – это нигде не учащиеся, не обучающиеся и не работающие (NEET)¹¹⁹.

Переход на рынок труда для молодежи труден: уровень безработицы среди молодежи выше, чем среди населения в целом, а уровень NEET составляет 21,7%.

Социальное обеспечение и социальная защита детей

Социальное обеспечение детей производится за счет, не предусматривающий взносов помощи в виде двух пособий: ежемесячное пособие нуждающимся гражданам (семьям), имеющим детей (ЕПМС) под названием «уй-булого комок» и ежемесячное социальное пособие (ЕСП)¹²⁰. В то время как ЕПМС предназначено для бедных семей, другая основная программа социальной помощи, ежемесячное социальное пособие, является зонтичным термином, обозначающим денежные пособия, выплачиваемые различным уязвимым группам населения независимо от дохода. К этим группам относятся люди с инвалидностью (включая детей), сироты, семьи с семьей и более детьми и пожилые люди, не имеющие права на пенсию по накопительной системе. Размеры пособий варьируются между этими группами, но, как правило, превышают величину ЕПМС.

ЕПМС является крупнейшей по расходам и охвату программой ненакопительной социальной помощи, право на получение которой имеют домохозяйства с детьми в возрасте до 16 лет (или до 18 лет, если они еще учатся) и доход на душу

117 Там же.

118 Многомерная оценка бедности в Кыргызской Республике / Детский фонд Организации Объединенных Наций, Национальный статистический комитет (ЮНИСЕФ, НСК). 2020.

119 Краткий обзор страны: Кыргызская Республика / Международная организация труда, ILOSTAT. 2020: сайт. URL: <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/> (дата посещения сайта: 06.09.2021).

120 365 227 человек – получатели государственных пособий в 2018 году (1,4% от общей численности населения), из них 31 688 – «инвалиды с детства», 7 183 – «инвалиды от общего заболевания» и 18 333 – «получатели по потере кормильца (на каждого нетрудоспособного члена семьи)». // Данные об инвалидности / Национальный статистический комитет, выписка 2014-2018 гг. Бишкек, 2019: 1, таблица 8.1.



населения которых не превышает величину гарантированного минимального дохода. За последнее десятилетие число получателей пособия сократилось. Размер пособий увеличился, но из-за особенностей программы более 90% ее получателей – сельские жители, поэтому многие городские бедняки не охвачены данной программой. Программой охвачены менее 20% сельских детей и менее 5% городских детей¹²¹. В квинтиле с самым низким уровнем дохода охват ЕПМС составляет всего 17,4%¹²². Переход к системе универсальных детских пособий для детей до 3 лет был одобрен парламентом и подписан Президентом в 2017 году, но затем был отменен¹²³. В результате большинство детей остаются без помощи в возрасте, когда любые неравенства могут иметь долгосрочные последствия для их развития и взрослой жизни.

Всего лишь 17,4% населения, относящегося к квинтилю с самым низким уровнем дохода, имеют доступ к основной программе социальной помощи без каких-либо отчислений.

Охват ЕСП увеличивался гораздо быстрее, чем население, а стоимость пособий увеличилась для одних, но не для других групп. Средний размер пособия для детей с инвалидностью составлял около 37 долларов США в месяц в 2014-2017 годах, а в 2018 году он увеличился до 50 долларов США^{124,125}. Существует также единовременное пособие при рождении ребенка в качестве разовой выплаты.

Причины ненадлежащего уровня жизни

Непосредственные причины на уровне отдельного человека

Накопительная пенсионная система может выступать в качестве буфера против бедности для семей с детьми, поскольку в семьях, как правило, живут представители нескольких поколений. Она также может служить буфером для людей с инвалидностью. Однако, поскольку около 70% рабочей силы занято в неформальном секторе, многие люди не имеют доступа к этой важной части системы социальной защиты. Среди занятых в неформальном секторе преобладают женщины, а многие люди с инвалидностью не являлись формально занятыми значительное время. В результате многие люди выпали из системы социальной защиты, основанной на взносах.

Кроме того, в Кыргызстане люди, как правило, заводят детей в молодости и большинство молодых людей работают на низкоквалифицированных работах в низкооплачиваемых секторах. Распространенность занятости низкого качества является одним из основных факторов, способствующих широкому распространению семейной бедности и детской уязвимости. Для семей, в которых есть член семьи или ребенок с инвалидностью, дополнительные сопутствующие расходы (связанные со здоровьем) и низкий уровень участия лиц с инвалидностью в трудовой деятельности усугубляют то напряжение, которое эти семьи уже испытывают.

121 COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики / Программа развития ООН и Азиатский банк развития, ПРООН и АБР. Бишкек, июль 2020.

122 Анализ системы социальной защиты Кыргызстана. ОЭСР. Пути развития. Париж, 2018.

123 УВКПЧ ООН предлагает ориентировочные рамки для оценки соблюдения обязательства, вытекающего из статьи 28 КПИ. См.: УВКПЧ ООН. Статья 28 «Иллюстративные показатели достаточного уровня жизни и социальной защиты - Показатели прав человека по КПИ». Женева / Нью-Йорк: сайт. URL: <https://bridgingthegap-project.eu/crpd-indicators/> (УВКПЧ ООН, 2020f)

124 Данные по инвалидности, выписка 2014-2018 / Национальный статистический комитет. Бишкек, 2019.

125 URL: [mlsp.gov.kg, https://drive.google.com/file/d/1IbMzBEDNW_izqTe2pPfx7chUhGhHsa_/view](https://drive.google.com/file/d/1IbMzBEDNW_izqTe2pPfx7chUhGhHsa_/view)

Основные причины на уровне системы социальной защиты

Многие люди, живущие в бедности, исключены из ЕПМС/УБК и ЕСП из-за дизайна программ и проблем администрирования, в том числе вследствие незавершенного процесса оцифровки данных государственных органов и органов местного самоуправления. Для получения пособий, не предусматривающих уплату взносов требуются справки для подачи заявления, а в случае инвалидности – справка об инвалидности. Подать заявление семьям мешают незнание того, как получить пособия, как подать заявление на получение справки об инвалидности, неофициальные выплаты, ожидаемые на различных этапах процесса, и стигма, связанная с наличием в семье ребенка с инвалидностью. В нормативных правовых актах, регулирующих обращение за ЕПМС/УБК прописано, что все необходимые документы запрашиваются через систему межведомственного электронного взаимодействия “Тундук”, однако на практике некоторые документы приходится запрашивать в бумажном виде, так как в информационных базах отдельных органов их нет. Семьи, не имеющие права на получение ЕПМС, также иногда не освобождаются от со-оплаты за медицинские услуги. Размеры пособий в рамках ЕСП негибки к дифференцированным потребностям и считаются недостаточными¹²⁶. В результате ограниченного охвата и отчасти из-за относительно низкого размера пособий система социальной защиты не привела к сокращению распространенности или глубины бедности.

Детская бедность может быть сокращена посредством хорошо продуманной системы социальной защиты, которая обеспечивает сбалансированные инвестиции в обеспечение базовой социальной защиты граждан от самого рождения до старости и учитывает риски, с которыми сталкивается человек на протяжении всего жизненного цикла¹²⁷. Если смотреть с точки зрения охвата жизненного цикла, то риски, связанные с пожилым возрастом, покрываются в значительно большей степени, чем риски, с которыми сталкиваются молодые семьи с детьми. Пенсионная система имеет почти всеобщий охват пожилых людей, которые были заняты в формальном секторе¹²⁸, в то время как инвестиции в социальную помощь и социальные услуги, которые помогли бы решить проблему многочисленных неравенств, с которыми часто сталкиваются дети, крайне ограничены. Кроме того, система социальной защиты является фрагментированной, а не интегрированной. В настоящее время разрабатываются новые информационные и административные системы социальной защиты, в частности, Корпоративная информационная система социальной помощи, которая могла бы лечь в основу целостной системы социальной защиты. Кроме того, на основе комплексной оценки систем социальной защиты с применением признанной на международном уровне методологии «Основной диагностический инструмент» правительство планирует разработать Концепцию развития социальной защиты, которая дает возможность внедрить передовой международный опыт¹²⁹.

126 См.: ОЭСР (2018). С. 101 и Национальный диалог на основе оценки социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике. МОТ. Москва, 2017. С. 68.

127 Анализ системы социальной защиты Кыргызстана. ОЭСР. Пути развития. Париж, 2018.

128 Там же.

129 Системы экстренного реагирования и предоставления социальной защиты: проект / Всемирный банк, (P174072): сайт. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/183101596420131839/WB, Washington D.C., 2020> (дата посещения сайта: 17.08.2021).



3.4. Право на образование и развитие

Обзорная информация

Конституция гласит, что каждый человек имеет право на образование. Дошкольное образование и полное среднее образование являются необязательными, в то время как начальное и полное среднее образование составляют обязательное базовое образование, охватывающее девять лет бесплатного обучения. Система образования состоит из дошкольных учреждений, начальных школ, средних школ, профессионально-технических училищ, специализированных техникумов и университетов. Из-за низкого охвата дошкольное образование стало приоритетом в Стратегии развития образования на 2012-2020 годы и в Национальной стратегии развития на 2018-2040 годы. Министерство образования и науки (МОиН) является основной заинтересованной стороной, которая несет юридическую ответственность за все уровни образования и осуществляет надзор за Национальной стратегией развития образования. Программа развития образования на 2021-2040 годы (и первый План действий по ее реализации на 2021-2023 годы) были приняты 4 мая 2021 года.

Закон «О правах и гарантиях лиц с инвалидностью» предусматривает политику интеграции людей с инвалидностью. Она включает в себя инклюзивное образование, призванное обеспечить внедрение в школах специальной службы поддержки для удовлетворения потребностей детей с инвалидностью в общеобразовательных школах. Согласно недавно проведенному «Анализу ситуации с детьми и подростками с инвалидностью в Кыргызстане»¹³⁰, эта концепция инклюзивного образования все еще нуждается в пересмотре на предмет ее соответствия требованиям Конвенции о правах инвалидов.

Положение дел с последовательной реализацией прав

Развитие и образование детей младшего возраста (РДМВ/ОДМВ)

В Кыргызстане большинство программ РДМВ/ОДМВ охватывают возрастную группу 3-6 лет. Количество яслей и детских садов увеличилось, но менее одного из десяти кыргызских детей в возрасте от шести месяцев до трех лет посещают учреждения РДМВ/ОДМВ. Из детей в возрасте 36-59 месяцев 39% посещают программу ОДМВ¹³¹. Процент детей в возрасте 3-4 лет в различных учреждениях РДМВ¹³² выше среди детей из городских районов (76%), семей с более высоким уровнем благосостояния (78%) и среди девочек (75%). Большинство детей с инвалидностью не посещают дошкольные учреждения. Те же, кто посещает, не всегда получают должное внимание со стороны воспитателей дошкольных учреждений, которые не обладают необходимыми навыками для обеспечения инклюзивного образования. Однако общий охват любой программой РДМВ/ОДМВ среди детей, поступающих в первый класс, увеличился с 55,6% в 2015-16 годах до 78,9% в 2017-18 годах.

Для расширения доступа к дошкольному образованию были введены три новые формы раннего ухода: общинные детские сады, центры развития ребенка и 480-часовая программа подготовки к школе «Наристе». Они дополняют существующие финансируемые государством дошкольные услуги – традиционные детские сады. «Наристе» – это универсальная программа подготовки к школе для детей в возрасте

¹³⁰ Анализ ситуации: дети и подростки с инвалидностью в Кыргызстане. ЮНИСЕФ, Бишкек, 2021.

¹³¹ Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

¹³² Индекс РДМВ, рассчитанный в КОМП на основе грамотности-числовой грамотности; физической, социально-эмоциональной и учебной областей.

5-7 лет, которые в противном случае не будут посещать никакие программы ОДМВ. Создание Центров развития ребенка является неотложным шагом для улучшения системы ОДМВ/РДМВ для самых маленьких детей и устранения пробелов в РДМВ/ОДМВ для детей в возрасте от 0 до 3 лет¹³³. Центры развития ребенка предоставляют услуги по раннему развитию детей всех дошкольных возрастов, т.е. детей от 0 до 7 лет, но с различным фокусом на детей в возрасте от 0 до 3 лет и от 3 до 5 лет¹³⁴. Новая программа ОДС и дошкольные программы «Наристе» продолжительностью 480 часов успешно работают над повышением уровня готовности к школе. В 2018 году 72% детей в возрасте 3-4 лет соответствовали уровню развития по крайней мере в трех из четырех областей. Уровень моторного и когнитивного развития составил более 90%, а уровень социально-эмоционального развития – 74%¹³⁵.

Обязательное начальное и среднее образование

В 2018 году 100% взрослого населения старше 15 лет были грамотными¹³⁶. Последние данные реестра населения показывают, что 58% населения старше 15 лет получили среднее общее образование (1-11 классы), а 23% – образование выше среднего. Совокупный коэффициент зачисления (СКЗ) указывает на всеобщий доступ к обязательному образованию (начальное и неполное среднее образование). СКЗ в начальном и среднем образовании вырос с 88,4% в 2007-2008 годах до 98,4% в 2016-2017 годах. Различий в показателях зачисления между мальчиками и девочками практически нет. Однако показатели зачисления различаются по областям: самый низкий чистый коэффициент зачисления в Ошской области (73,8%), а самый высокий – в Чуйской области (101%) и городе Ош (108%) в 2016-2017 годах.

Несмотря на высокие показатели охвата и посещаемости, проблемой является качество предоставляемого образования. Результаты национальной выборочной оценки образовательных достижений учащихся (НВООДУ) в 2017 году показали, что по математике уровень 64,9% учащихся ниже базового. По навыкам чтения и понимания 51,5% учащихся показали результаты ниже базового уровня, и только 13,5% достигли продвинутого уровня¹³⁷. В 2020 году примерно 50% детей в возрасте от 7 до 14 лет имели базовые навыки чтения и счета, а у 60% учащихся начальной школы не было

Несмотря на высокий уровень охвата обязательным образованием, проблемой является качество образования. В 2020 году у 60% учащихся начальной школы не было минимально приемлемых навыков чтения и счета.

133 Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы / Правительство Кыргызской Республики (9.1.6): сайт. URL: mfa.gov.kg/ru/osnovnoe-menyu/vneshnyaya-politika/gosudarstvennye-programmy/nacionalnaya-strategiya-razvitiya-kyrgyzskoy-respubliki-na-2018-2040-gody (дата посещения сайта: 23.08.2021).

134 Закон Кыргызской Республики “О дошкольном образовании”, статья. 7(1), 8: сайт. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202646/20?cl=ru-ru (дата посещения сайта: 29.08.2021).

135 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

136 Макротенденции грамотности в Кыргызской Республике за 1999-2020 гг.: сайт. URL: www.macrotrends.net/countries/KGZ/kyrgyz-republic/literacy-rate См. также: Анализ эффективности системы образования в Кыргызской Республике / НСК/Всемирный банк/DFID. Бишкек, 2020. URL: stat.kg/media/files/e09102a5-3e9e-4819-b572-288a67e861f4.docx (дата посещения сайта: 17.08.2021).

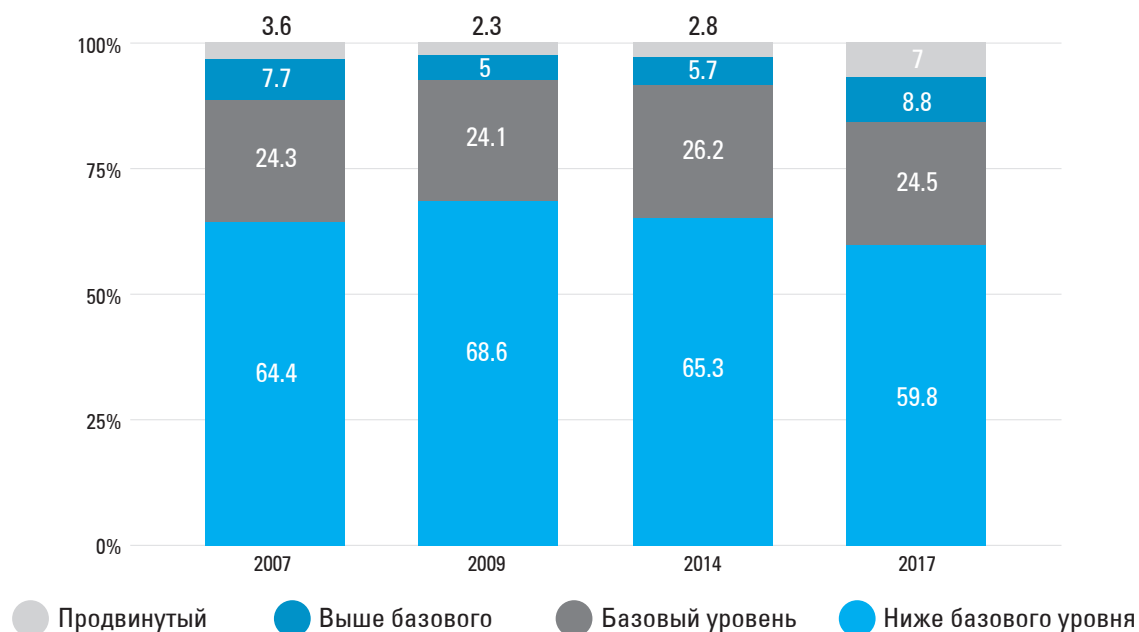
137 НВООДУ оценивала учащихся 8 класса в дополнение к учащимся 4 класса. Выборочная оценка НВООДУ используется для мониторинга образовательных достижений учащихся 4 класса в соответствии с национальными стандартами, как и Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся.

НВООДУ оценивает успеваемость учащихся в области понимания прочитанного, математики и естественных наук. Оценка устанавливает четыре уровня образовательных достижений: ниже базового, базовый уровень, выше базового и продвинутый / Национальная выборочная оценка образовательных достижений учащихся в 2017 г.



минимально приемлемых навыков чтения и понимания¹³⁸. Ситуация улучшается, однако результаты НВООДУ по-прежнему свидетельствуют о значительном географическом разрыве: учащиеся в городских районах показывают более высокие результаты, чем их сверстники в сельской местности. Также подтвердился гендерный разрыв в пользу девочек в чтении и понимании – разрыв, который увеличился с 2009 года. Также выявлен разрыв по языку обучения: в школах с кыргызским и узбекским языком обучения более 80% учащихся показали результаты ниже базового уровня, в то время как в школах с русским языком обучения этот показатель составил 55%.

Рисунок 5. Успеваемость учащихся 4 класса в чтении и понимании, результаты НВООДУ.



Источник: НВООДУ, 2017.

Участие в образовании

Ежегодно в течение последнего десятилетия около 4 000 детей не начинали посещать школу. В 2020 году около одного процента детей школьного возраста¹³⁹ не посещали школу¹⁴⁰. Считается, что национальный показатель не посещающих школу снижается, однако дезагрегированные данные свидетельствуют о несовпадении данных¹⁴¹. Наибольшее число детей, не посещающих школу, зарегистрировано в сельской местности Ошской области, а наименьшее – в городах

В последнее десятилетие около 4 000 детей ежегодно не начинали посещать школу. Самой большой группой детей, не посещающих школу, являются дети с инвалидностью.

¹³⁸ Анализ ситуации в области здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике / ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids, Детский фонд Организации Объединенных Наций. Бишкек, 2020.

¹³⁹ Образование: открытые данные / Национальный статистический комитет, НСК 2021: сайт. URL: www.stat.kg/ru/opendata/category/9/ (дата посещения сайта: 27.08.2021).

¹⁴⁰ Считается, что это заниженная оценка, поскольку в системе управления образованием нет данных о том, сколько детей не посещали школу более 30 дней подряд, в этом случае по международным критериям считается, что ребенок не посещал школу совсем.

¹⁴¹ Образование: открытые данные / Национальный статистический комитет, НСК 2021: сайт. URL: www.stat.kg/ru/opendata/category/9/ (дата посещения сайта: 27.08.2021).

Бишкеке и Оше. Самую большую группу детей, не посещающих школу (50% всех детей, не посещающих школу) составляют дети с инвалидностью. Кроме того, дети с инвалидностью часто подвергаются сегрегации в сфере образования. Даже если ребенку разрешили поступить на полный или неполный день в обычную школу, его посещение часто небезопасно и может быть произвольно прекращено. Дети с инвалидностью, находящиеся на домашнем обучении, иногда получают всего полтора часа образования дома в неделю по сравнению с 20-33 часами в общеобразовательной школе. Только около 40% детей с инвалидностью участвуют в образовательном процессе¹⁴².

Необязательное полное среднее и высшее образование

Показатели зачисления в старшие классы средней школы значительно ниже: около 45% населения школьного возраста не зачислены в 10-11 классы. Гендерный разрыв в зачислении в старшие классы средней школы в пользу девочек: в 2016/17 учебном году уровень зачисления девочек составил 60% по сравнению с 50% мальчиков¹⁴³.

Уровень зачисления в старшие классы средней школы низкий – 55% детей школьного возраста.

Чистые показатели посещаемости старших классов средней школы значительно ниже среди детей узбекской (60%) и других национальностей (63%) по сравнению с детьми кыргызской национальности (93%)¹⁴⁴. Дети, проживающие в городах, имеют больше шансов поступить в старшие классы средней школы, чем дети, проживающие в сельской местности. Социально-экономический статус также играет значительную роль в образовательных возможностях молодежи: больше подростков из квинтиля с самым высоким уровнем благосостояния заканчивают полный курс среднего образования, чем подростки из квинтиля с самым низким уровнем благосостояния¹⁴⁵.

Качественное университетское, профессиональное и профессионально-техническое образование необходимо для перехода молодых людей к устойчивой занятости во взрослой жизни. В настоящее время Кыргызстан обеспечивает общее, среднее и высшее профессиональное образование для удовлетворения потребностей личности, в стране выпускают бакалавров, специалистов и магистров. Программы высшего профессионального образования реализуются в 51 высшем учебном заведении, большинство из которых находится в Бишкеке¹⁴⁶. В 2017/18 учебном году в высших учебных заведениях было зарегистрировано 138 695 студентов¹⁴⁷. Общий коэффициент охвата высшим образованием снизился с 44,4% в 2009 году до 41,3% в 2018 году. Тенденция к снижению наблюдалась среди обоих полов¹⁴⁸. Многие студенты обучаются по программам заочного дистанционного обучения.

142 Настаивая на инклюзии. Институционализация и барьеры на пути к образованию для детей с инвалидностью в Кыргызстане / Human Rights Watch, HRW. Бишкек, 2020..

143 Кыргызская Республика: Анализ сектора образования за 2007-2017гг. Стратегические решения для правительства по улучшению образования / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

144 Обзор государственных расходов Кыргызской Республики: Более эффективные расходы для создания человеческого капитала / Всемирный банк. Бишкек, 2021.

145 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

146 Чокушева и Сирмбард. Обзор системы высшего образования / ЕС. Бишкек, 2017.

147 Образование и наука в Кыргызской Республике / Национальный статистический комитет, Детский фонд Организации Объединенных Наций, НСК/ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

148 Кыргызская Республика: открытые данные: сайт. URL: data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic?view=chart (дата посещения сайта: 25.08.2021).



Причины ухудшений в образовании и развитии детей

Непосредственные причины на уровне отдельного человека

Когда дети не посещают школу или бросают ее, это часто связано с тем, что ребенок нужен где-то еще, например, по семейным причинам (мальчики – 24,9%, девочки – 22,7%) или на работе (мальчики – 6,7%, девочки – 10,1%)¹⁴⁹. В стране девять вечерних школ, в которых обучаются 2500 студентов. Кроме того, 4 500 учащихся обучаются в 42 средних учебных заведениях, где есть 183 вечерних класса или дистанционное обучение. Когда дети не получают пользу от посещения школы, посещение школы может стать неактуальным. По данным КОМП за 2018 год, только 1,2% детей и молодых людей в возрасте от 5 до 24 лет во всех домохозяйствах, которые в настоящее время посещают школу, получают поддержку на оплату школьного обучения¹⁵⁰. Одной из основных причин непосещения школы является отсутствие учебных материалов. Примерно 7,9% учащихся, не посещающих школу, не посещали ее из-за трудностей с доступом к соответствующим материалам¹⁵¹.

Основные причины на уровне системы образования

Повышение качества является приоритетом на всех уровнях системы образования. В сфере РДМВ/ОДМВ расширение доступности и доступа было достигнуто в ущерб качеству. Многие учреждения ОДМВ работают на пределе возможностей, особенно в городских районах. Расширение сети учреждений стало возможным благодаря частному сектору, который управляет 8,5% учреждений ОДМВ. Однако почти половина из них работает без лицензии¹⁵². Хотя стандарты инфраструктуры и предоставления услуг уже установлены, строительство новых дошкольных учреждений (государственных и частных) требует более жесткого надзора, регулирования и обеспечения качества. Кроме того, не существует системы мониторинга отдельных детей, что затрудняет соблюдение стандартов обучения.

Повышение квалификации преподавателей и расширение материально-технической базы требуют стратегической направленности. Повышение квалификации учителей не соответствует изменениям в учебной программе, которые, в свою очередь, не всегда согласуются с производством и распространением учебников. Наблюдается нехватка учителей и учебных материалов. Большинство школ в Кыргызстане сталкивается с серьезным кризисом переполненности. Соотношение учеников и учителей в 2018 году было выше среднего уровня по Центральноазиатскому региону¹⁵³. Из-за давления, обусловленного численностью населения 72% школ работают в две смены, еще 3% – в три смены. Такой высокий процент школ, работающих в несколько смен, ограничивает время и пространство, доступное для обучения, до минимального уровня, предусмотренного учебной программой. Низкая заработная плата снижает признание труда учителей и приводит к увеличению числа неквалифицированных учителей, работающих в средней школе¹⁵⁴. Несмотря на то что закон запрещает насилие над детьми в школе, исследования указывают на повышенный уровень

149 Образование: открытые данные / Национальный статистический комитет, НСК 2021: сайт. URL: www.stat.kg/en/opendata/ (дата посещения сайта: 27.08.2021).

150 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

151 Образование: открытые данные / Национальный статистический комитет, НСК 2021: сайт. URL: www.stat.kg/en/opendata/ (дата посещения сайта: 27.08.2021).

152 Кыргызская Республика: Анализ сектора образования 2007-2017 Стратегические решения для правительства по улучшению образования / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

153 Открытые данные: Кыргызская Республика: сайт. URL: <https://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic?view=chart> (дата посещения сайта: 29.08.2021).

154 Там же.

насилия¹⁵⁵. Только 0,5% учащихся старших классов и 0,8% учащихся средних школ не сталкивались с некорректным поведением учителей в своих школах, а физическое и психологическое насилие со стороны учителей называлось нормой¹⁵⁶.

Системы, призванные способствовать обучению и развитию ребенка, могут стать барьерами для доступа детей с инвалидностью. Наблюдается задержка с включением Международной классификации функционирования в оценку функционирования детей, проводимую Психолого-медико-педагогическим консилиумом и Медико-социальной экспертной комиссией. Вместо того чтобы помочь определить, какая поддержка может понадобиться детям в общеобразовательной школе, такая оценка часто эффективно блокирует поступление ребенка в общеобразовательную школу¹⁵⁷.

Недавнее исследование (2020) показало, что процесс раннего выявления и раннего вмешательства, направленный на выявление детей с инвалидностью, если он существует, раздроблен между ведомствами, не предусматривает специальной экспертизы и не рассчитывает на участие родителей, воспитателей и их окружения.

3.5. Право на среду, в которой есть защита от насилия, эксплуатации, жестокого обращения и небрежного обращения

Обзорная информация

Кодекс «О детях» является правовой основой для политики и практики защиты детей. Министерство труда, социального обеспечения и миграции является ведущим государственным учреждением, на которое возложен надзор за службами защиты детей. Видение Кодекса «О детях» 2012 года (пересмотренного и одобренного парламентом и ожидающего подписания президентом в 2021 году) заключается в последовательном искоренении детских интернатных учреждений, усилении поддержки семей и развитии персонала социальных служб на местном уровне. На сегодняшний день 10 из 137 интернатных учреждений были закрыты, но затем вновь открыты, в то время как общее количество интернатных учреждений продолжает расти. Государственная программа по развитию юстиции для детей в Кыргызской Республике на 2014-2018 годы способствовала развитию дружественной к детям юстиции, которая включала внедрение моделирование эффективной системы юстиции для детей через многоуровневое обучение, создание процедур, дружественных к детям, и т.д.. Законом «О пробации» была институционализована служба пробации для исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества для исправления и ресоциализации клиентов пробации лицам, в том числе детям, совершившим преступления и/или проступки. Инспекторы труда обеспечивают соблюдение Трудового кодекса и защиты, предоставляемой детям, например, минимального возраста для приема на работу в соответствии с этим Кодексом.

155 Отчет по исследованию распространенности и динамики насилия в школах Кыргызстана / Детский фонд Организации Объединенных Наций / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2011.

156 Отчет по исследованию распространенности и динамики насилия в школах Кыргызстана / Детский фонд Организации Объединенных Наций / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2011.

157 Настаивая на инклюзии. Институционализация и барьеры на пути к образованию для детей с инвалидностью в Кыргызстане / Human Rights Watch, HRW. Бишкек, 2020.



Положение дел с последовательной реализацией прав

Насилие в отношении детей и женщин

Согласно данным общенационального исследования о насилии в отношении детей от 2010 года¹⁵⁸ и КОМП, около 3/4 всех детей в Кыргызстане подвергаются той или иной форме насилия. По данным КОМП-2018, 70% детей испытывали психологическую агрессию, 47,5% подвергались физическому наказанию, а 5,4% – жестокому физическому наказанию¹⁵⁹. Доля детей, сталкивающихся с насильственными методами поддержания дисциплины, увеличивается с возрастом. За первые пять месяцев 2019 года было зарегистрировано 1 103 случая, что на 70,4% больше, чем за тот же период 2018 года (647). В 2018 году только около 50% дел о преступлениях, совершенных в отношении детей, которые рассматривались в суде, завершились вынесением обвинительных приговоров, что свидетельствует о значительном уровне безнаказанности за преступления в отношении детей. Число зарегистрированных случаев сексуального насилия в отношении детей также увеличилось: со 138 сексуальных преступлений в отношении детей в 2018 году до 236 случаев в 2019 году¹⁶⁰.

Исследование КОМП-2018 также показало, что 30,3% женщин считают избиение жены приемлемым, хотя уровень приемлемости был ниже среди молодых женщин в возрасте 15-19 лет. 25% женщин считают, что при некоторых обстоятельствах муж имеет право избивать свою жену¹⁶¹. Распространенность насилия в семье также подтверждается уголовной статистикой и данными кризисных центров. Количество зарегистрированных случаев насилия в семье увеличивается с каждым годом: с 2 542 случаев в 2013 году до 9 025 случаев в 2020 году. Возможно, это отражает растущую тенденцию к подаче заявлений, но это также может свидетельствовать о росте числа случаев насилия. Например, ведомства сообщают о росте случаев насилия в семье на 65% в первом квартале 2020 года¹⁶² по сравнению с тем же кварталом предыдущего года из-за ограничений COVID-19.

Около ¾ детей в Кыргызстане подвергаются той или иной форме насилия, и количество зарегистрированных преступлений в отношении детей растет. Растет и число зарегистрированных случаев насилия в семье.

Дети, оставшиеся без попечения родителей

Многие дети в Кыргызстане лишены заботы семьи из-за миграции родителей или помещения в интернаты и школы-интернаты по причине бедности, инвалидности, уязвимости семьи или доступа к образованию. Как подтверждено КОМП-2018, в настоящее время примерно у 99 000 детей оба родителя живут за границей и у

158 Харр Р. Жестокое обращение с детьми и пренебрежение ими в семьях в Кыргызской Республике / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2010 / R. Harr (2010).

159 Под физическим насилием подразумевается тряска, нанесение ударов или шлепков ребенку по руке/кисти/ноге, удары по попе или другим частям тела твердым предметом, шлепки или удары по попе голой рукой, удары или шлепки по лицу, голове или ушам, а также сильные и неоднократные удары или избиения. Тяжелое физическое наказание включает в себя удары или шлепки ребенка по лицу, голове или ушам, а также сильные и неоднократные удары или избиения ребенка.

160 Обзор преступности среди несовершеннолетних, а также насилия в отношении детей в 2018 году / Генеральная прокуратура. Бишкек, 2019.

161 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

162 Фактов семейного насилия в Кыргызстане стало на 65 процентов больше / Информационное агентство <https://24.kg> 22 апреля 2020.

277 000 детей хотя бы один родитель живет за границей¹⁶³. В 2014 году более чем у 11% детей в возрасте 0-17 лет как минимум один биологический родитель, проживал за границей, а у 5% детей в той же возрастной группе оба родителя находились за границей в качестве трудовых мигрантов. В 2018 году этот показатель увеличился до 12% детей, у которых хотя бы один родитель проживал за границей, а детей, у которых оба родителя трудовые мигранты, – 4,3%. В целом, по данным КОМП (за 2018 год), у 19,6% детей в возрасте до 18 лет по крайней мере один родитель мигрировал как внутри страны, так и за ее пределы, а у 8% детей оба родителя находились в миграции (внутренней и внешней).

«Большинство проблем с детьми в Кыргызстане происходит потому, что их родители уезжают трудовыми мигрантами, так как не могут найти хорошо оплачиваемую работу в Кыргызстане».
Интервьюируемая девочка 7 лет

В 2020 году, до пандемии COVID-19, 10 868 детей находились в учреждениях, в том числе в школах-интернатах, элитных школах и в интернатах для детей, оставшихся без попечения родителей¹⁶⁴. В детские учреждения несколько чаще помещают девочек, а не мальчиков. 4 000 детей в учреждениях считаются уязвимыми и 2 485 из них имеют инвалидность. Во время пандемии COVID-19 многие дети, проживавшие в учреждениях, вернулись в свои семьи, но 1 491 ребенок (включая 706 детей с инвалидностью) остались в учреждениях. Нет данных о том, сколько детей вернулось в учреждения из тех, кто был отправлен домой во время мер, связанных с COVID-19. В 2020 году около 2 210 детей были помещены в альтернативную семью, в том числе 810 детей – под временную опеку, 761 ребенок – под опеку по решению суда, 72 ребенка в – приемную семью и 567 детей, усыновленных путем внутреннего усыновления или отсутствия биологической семьи¹⁶⁵. Нет данных о том, сколько детей живут неформально с родственниками или другими опекунами.

Многим детям не хватает заботы родителей: у 99 000 детей оба родителя живут за границей, у 277 000 детей хотя бы один родитель живет за границей, а 10 868 детей живут в детских учреждениях. Из них 4 000 считаются уязвимыми детьми.

Юстиция для детей

Тысячи детей ежегодно контактируют с системой правосудия. В 2017 году только 5,3% (1 081) детей, вступивших в конфликт с законом, были поставлены на учет как несовершеннолетние правонарушители, и только 0,1% детей (193) были осуждены за преступление¹⁶⁶. Количество детей, поставленных на учет инспекцией по делам несовершеннолетних за правонарушения, сократилось с 20 309 в 2017 году до 13 694 детей в 2019 году. Из них лишь небольшой процент проходит через судебную систему. Таким образом, у правоохранительных органов гораздо более широкий доступ к детям, чем у любого другого ведомства или профессии в системе ювенальной

¹⁶³ Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей в Кыргызстане: анализ данных кластерного обследования по многим показателям / Национальный статистический комитет, Детский фонд Организации Объединенных Наций, НСК/ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

¹⁶⁴ База данных Министерства труда и социального развития, 2020.

¹⁶⁵ Данные приведены по состоянию на 2020 год / База данных Министерства труда и социального развития.

¹⁶⁶ Данные TransMonEE о стране: Кыргызстан 1989-2015 гг., обновленные 31 декабря 2020 года: сайт. URL: <http://transmonee.org/country/kyrgyzstan/>



юстиции. Эта точка входа в систему представляет собой возможность для направления в социальные службы и требует процедур, дружественных к ребенку, которые используются для предотвращения эскалации проблем для детей. Необходимо улучшить положение дел там, где происходит контакт ребенка с правоохранительными органами – в полицейском участке и в камере предварительного заключения. Только 25% опрошенных детей заявили, что чувствовали себя в безопасности, находясь в милицейском участке, а 68% заявили, что с ними плохо обращались или они подвергались насилию со стороны сотрудников милиции. Однако в настоящее время обеспечен доступ к бесплатной юридической помощи в случае любых уголовных, гражданских и административных процессов с участием детей: 482 адвоката включены в реестр бесплатной юридической помощи, 477 из них обучены методам оказания юридической помощи, дружественной к детям, и половина из них теперь состоит в реестре бесплатной юридической помощи для детей.

Браки несовершеннолетних и вредные практики

Браки несовершеннолетних являются распространенным явлением. 13% молодых женщин в возрасте 20-24 лет, состоящих в законном браке или союзе, вступили в брак или союз до 18 лет. Трудно точно оценить число женщин, вступивших в такие браки в результате нерегистрируемых обрядов. По оценкам КОМП-2018, одна из 11 девочек-подростков в возрасте 15-19 лет в настоящее время замужем, часто за партнером, который старше нее более чем на десять лет. Бракам несовершеннолетних способствует похищение женщин (также называемое «похищением невесты») с целью вступления в брак. Из-за социального давления и стигмы похищенные девушки вынуждены выходить замуж за похитителя. Социальные нормы, связанные с ролью и статусом женщины в семье и обществе, способствуют сохранению практики похищения женщин с целью вступления в брак.

Детский труд

Несмотря на инициативы по решению проблемы детского труда, ситуация с детским трудом ухудшилась, и, по данным КОМП-2018¹⁶⁷, 26,7% детей (33,6% мальчиков и 19% девочек) работают. Дети из сельских районов привлекаются к труду в два раза чаще, чем дети из городских районов. Дети из беднейшего квинтиля по индексу благосостояния вовлечены в детский труд почти в пять раз чаще, чем дети из самого богатого квинтиля (32,1% по сравнению с 6,1%). Разбивка по областям показывает, что самый высокий уровень детского труда – в Нарынской области (40,5%), а самый низкий – в городах Бишкек (7,3%) и Ош (6,1%).

Браки несовершеннолетних распространены: около 13% молодых женщин в возрасте 20-24 лет вступили в брак до 18 лет.

167 На основе следующего определения детского труда:

Возраст от 5 до 11 лет: не менее 1 часа экономической работы, 28 часов неоплачиваемых услуг в домохозяйстве в неделю или опасные условия труда.

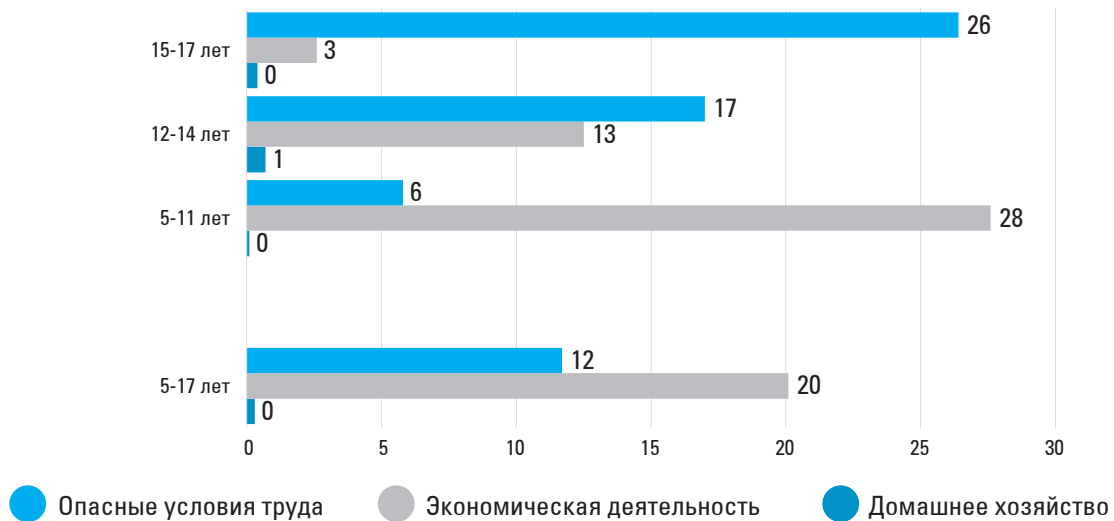
Возраст от 12 до 14 лет: не менее 14 часов экономической работы, 28 часов неоплачиваемых услуг в домохозяйстве в неделю или опасные условия труда.

Возраст от 15 до 17 лет: не менее 43 часов экономических работ или неоплачиваемых услуг в домохозяйстве в неделю или опасные условия труда.

Экономическая деятельность включает оплачиваемую или неоплачиваемую работу на кого-то, кто не является членом домохозяйства, работу на семейной ферме или в бизнесе. Работа по дому включает такие виды деятельности, как приготовление пищи, уборка или уход за детьми, а также сбор дров или забор воды.



Рисунок 6. Процент детей в возрасте от 5 до 17 лет, занятых детским трудом, по видам деятельности и по возрасту



Источник: КОМП-2018.

Также высока доля детей всех возрастов, занятых опасным трудом. Из детей в возрасте от 5 до 17 лет 12% заняты на опасных работах. Опасные условия труда увеличиваются с возрастом: 6% детей в возрасте от 5 до 11 лет, 17% детей в возрасте от 12 до 14 лет и 26% детей в возрасте от 15 до 17 лет. В беднейшем квинтиле в опасных условиях работают 12% детей в городах и 15,2% в сельской местности. Мальчики (16,1%) оказываются в опасных условиях труда чаще, чем девочки (6,8%). Более трети детей (38,4%) вынуждены совмещать учебу и работу. Кроме того, недавняя оценка¹⁶⁸ показала, что некоторые дети в возрасте 5-14 лет в Кыргызстане вовлечены в наихудшие формы детского труда, в том числе в сексуальную эксплуатацию в коммерческих целях, иногда связанную с торговлей людьми.

Целых 26,7% всех детей вовлечено в детский труд, и многие из них заняты опасным детским трудом.

Причины рисков и тенденций в области защиты

Непосредственные причины на уровне отдельного человека

Общее притятие и непонимание вреда, причиняемого детям, приводит к позднему выявлению и отсутствию поддержки детей и женщин, которые являются жертвами вредных практик или подвергаются насилию. Дети и женщины часто принимают эти практики и насилие как образ жизни. Браки несовершеннолетних, детский труд и похищение с целью принудительного брака часто допускаются, поэтому граница между согласием и несогласием размыта. Несмотря на законодательный запрет похищения женщин с целью вступления в брак, социальная легитимация этой практики привела к тому, что судебные преследования были единичными.

¹⁶⁸ Выводы о наихудших формах детского труда - Кыргызская Республика / Министерство труда США, 2019: сайт. URL: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/Kyrgyz-Republic.pdf (дата посещения сайта: 07.09.2021).



Основные причины на уровне системы защиты детей

Система защиты детей включает в себя множество заинтересованных сторон, является сложной и трудно координируемой как на национальном уровне, так и на уровне районных и местных органов самоуправления. Это приводит к дублированию в роли и обязанностях, неопределенности в управлении и потенциальной неспособности действовать в наилучших интересах детей. Кроме того, услуги на уровне сообществ, которые могли бы поддерживать семьи и детей в их сообществах, вмешиваться в случае неблагополучия или насилия в семье и предотвращать разлучение детей с семьями, развиваются медленно. Нет национального соглашения о приоритетности услуг, нет стандартов для таких услуг и нет стандартных затрат, которыми руководствовались бы при государственном инвестировании в создание таких услуг на уровне сообществ. Связь между работой на уровне сообществ и официальной законодательной системой, регулируемой Кодексом «О детях» является слабой. Должностные инструкции социальных работников остаются расплывчатыми, в них отсутствуют ключевые показатели эффективности, связанные с Кодексом «О детях». Профессионализация или специализация специалистов по защите детей несколько отстает, а система профессионального надзора и наставничества отсутствует¹⁶⁹. В 2019 году на услуги по социальной работе было выделено всего 0,3% бюджета Министерства труда, социальной защиты и миграции¹⁷⁰. Планирование развития служб поддержки семьи и детей на местном уровне должно более точно соответствовать потребностям. Местным органам власти не хватает средств для финансирования этих программ за счет местных доходов, поэтому централизованные средства должны дополнять необходимые бюджетные увеличения.

В январе 2019 года правительство ввело мораторий на необъявленные проверки трудовой инспекцией, поэтому проверки могут проводиться только в ответ на официальную жалобу. Это фактически снизило институциональный потенциал для выявления и преследования нарушений закона в отношении детского труда. Количество трудовых инспекторов недостаточно для обеспечения соблюдения законов о детском труде и мониторинга мест с высоким уровнем детского труда. Кроме того, объем социальных программ по борьбе с детским трудом недостаточен для полного решения масштабов проблемы. Кроме того, законодательные положения по защите детей от детского труда недостаточны. Несмотря на то что защита детей, например, указание на минимальный трудовой возраст – 15 лет, предусмотрена в трудовом кодексе, положения этого кодекса не распространяются на детей, занятых внедоговорным трудом. Кроме того, положения не определяют «легкий труд», который разрешен для детей в возрасте от 14 до 15 лет.¹⁷¹

169 Норденмарк Северинссон, А. Стратегическое планирование: анализ предписывающих подходов к стратегическому планированию для реформирования системы ухода за детьми и социальной защиты в Кыргызстане. 2016: сайт. URL: (PDF) Strategic planning: an analysis of prescriptive approaches to strategic planning for reforming the child care and social protection system in Kyrgyzstan (researchgate.net)

170 Сопукеева Ж. Сводка бюджета Кыргызской Республики / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

171 Министерство труда США 2019 Выводы в отношении наихудших форм детского труда - Кыргызская Республика, доступно на сайте https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/Kyrgyz-Republic.pdf



3.6. Право на участие, гражданские права и свободы

Обзорная информация

Положение дел с последовательной реализацией прав

Регистрация рождения и оформление документов

Кыргызстан инвестировал в комплексную систему регистрации актов гражданского состояния более десяти лет назад¹⁷², и в настоящее время уровень регистрации рождения среди детей до 5 лет составляет 98,9% (99,5% для мальчиков и 98,4% для девочек). В Баткенской и Иссык-Кульской областях зарегистрирован 100-процентный уровень регистрации, а в Джалал-Абадской, Нарынской, Ошской, Таласской областях и городе Бишкеке – 99%-ный. Самые низкие показатели – 96,8% процента в Чуйской области

Уровень регистрируемых рождений высок – 98,9% для детей в возрасте до 5 лет, но ниже для девочек, чем для мальчиков, а также для детей в возрасте до одного года, для которых этот показатель составляет всего 96,9%.

и 97,5% в городе Ош. Такие высокие показатели способствуют социальной интеграции и доступу детей к другим правам. Хотя почти все дети регистрируются к пятилетнему возрасту, детей в возрасте до 12 месяцев зарегистрировано всего лишь 96,9%. Отказ регистрировать рождение детей беженцев или мигрантов, родители которых не имеют официальной регистрации или документов, приводит к отсутствию гражданства у этих детей, что снижает доступ к услугам, когда они начинают посещать школу.

Вовлеченность детей и подростков и свобода выражения мнений

Дети мало вовлечены в общественную жизнь. Хотя в Законе «О молодежной политике» говорится, что молодежь имеет право участвовать в принятии решений, которые влияют на их жизнь, подход «сверху вниз» при разработке политики и отсутствие вклада со стороны молодежи и подростков все еще распространены. Однако в последние годы правительство вкладывает средства в механизмы подачи жалоб для детей в школах, больницах и учреждениях. Также растет число исследований с участием детей, которые свидетельствуют о возможности проведения консультаций с детьми, хотя эти мероприятия по-прежнему в основном проводятся и финансируются международными агентствами. Кроме того, растет число молодежных НПО и молодые люди становятся все более активными в решении таких социальных вопросов, как образование, ВИЧ/СПИД и изменение климата.

Информация, интернет и право на частную жизнь

Дети в Кыргызстане имеют все более широкий доступ к интернету и информации. В 2018 году в 97,5% домохозяйств был телевизор, а в 99,2% – телефон. В то время как уровень владения компьютером составлял 27,1%, доступ к интернету – 70,1%. Уровень владения компьютером или планшетом составил 38,7% в городских районах по сравнению с 17,9% в сельской местности. Самый высокий уровень доступности интернета был в городе Ош (79,4%), за ним следуют город Бишкек (77,9%) и Джалал-Абадская область (76,9%)¹⁷³.

172 См. исследование Lancet study в цитируемом отчете.

173 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.



По решению МОиН основы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) включены в учебный план средних школ в качестве обязательного предмета. Курсы цифровых навыков в учебных заведениях регулируются Государственными образовательными стандартами и программами по «Информатике и информационно-коммуникационным технологиям». Согласно им, в среднем учащиеся должны изучить основы предметов по ИКТ и получить необходимые практические навыки по использованию компьютеров¹⁷⁴. В настоящее время только 29,7% молодежи и взрослых владеют навыками использования (ИКТ, причем большинство из них имеют лишь базовые навыки, такие как копирование и вставка текста (23,8%), отправка электронных писем (23,4%) и использование электронных таблиц (21,2%). Лишь небольшая часть молодежи и взрослых овладела более продвинутыми навыками ИКТ, такими как написание компьютерной программы (3,2%), подключение и установка новых устройств (7,3%), поиск и загрузка программного обеспечения (7,5%)¹⁷⁵. По данным КОМП-2018, девушки находятся в менее благоприятном положении в отношении навыков ИКТ.

Только 29,7% молодежи и взрослых владеют навыками ИКТ, а большинство из них имеют лишь базовые навыки работы с информационными технологиями.

Гражданские права и свободы

Гражданские права и свободы детей должны гарантировать отношение к ним как к личности, уважение самостоятельности, существования и неповторимости каждого ребенка. Кодекс «О детях» обеспечивает всеобъемлющую правовую основу для защиты от произвола, например, при изъятии детей из-под родительской опеки. Кроме того, Государственная программа по развитию юстиции для детей в Кыргызской Республике на 2014-2018 годы направлена на поддержку всех детей, сталкивающихся с законом, независимо от того, выступают ли они в качестве обвиняемых, жертв, свидетелей в уголовных, гражданских или административных процессах или семейных спорах (например, при разводе, раздельном проживании или опеке). Это означает, что все дети, включая детей, помещенных в специальные учреждения, имеют право на юридическое представительство. Существует пул утвержденных Министерством юстиции адвокатов бесплатной юридической помощи, которые специализируются на делах, связанных с детьми. Однако некоторые из этих намерений не реализуются из-за проблем с возможностями, с отсутствием доступа к службам поддержки семьи и детей на уровне сообщества, а также незавершенности реформ, что закрепляет негативную практику в отношении гражданских прав и свобод детей. Например, из-за незавершенной реформы системы ухода за детьми многие дети остаются в детских учреждениях, где у них часто нет частной жизни и самостоятельности.

Дети из социально неблагополучных семей могут быть менее самостоятельными и иметь меньше свобод. Девочки, например, могут быть лишены возможности принимать решения относительно образования, карьеры и замужества. У детей трудовых мигрантов, особенно “незарегистрированных” детей, могут отсутствовать все необходимые документы, чтобы соответствовать действующим миграционным правилам новой страны назначения. Эти дети подвергаются особому риску дискриминации, психологического, физического и сексуального насилия и жестокого обращения, а также трудовой или сексуальной эксплуатации. Кроме того, дети

¹⁷⁴ Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики и др., 2017.

¹⁷⁵ Образование: открытые данные / Национальный статистический комитет, НСК. Бишкек, 2021: сайт. URL: www.stat.kg/en/opendata/ (дата посещения сайта: 27.08.2021).



трудоустроенных мигрантов без документов подвергаются особому риску оказаться лишенными доступа к ресурсам для получения услуг в области образования, здравоохранения и правосудия.

Причины ограничения участия, гражданских прав и свобод детей

Непосредственные причины на уровне отдельного человека

Безопасность, защищенность и защита, предоставляемые детям в семьях и однородных сообществах, в определенной степени уравниваются потерей независимости и самостоятельности, а также социального статуса. Дети Кыргызстана, даже если о них хорошо заботятся и обеспечивают их безопасность, воспринимаются как зависимые и подчиняющиеся указаниям взрослых, особенно патриархальным. Интервью с детьми, проведенные в рамках данного исследования, показывают, что представление детей о собственной самостоятельности слабое и подростки считают «то, что хорошо для семьи» приоритетом над собственными потребностями или стремлениями.

Основополагающие причины на уровне государственной системы

Отсутствует сильная традиция общественных консультаций или вовлечения граждан в процессы управления, а доверие к государственным институтам остается низким. Правительство воспринимается как отдаленный институт, который редко взаимодействует с гражданами. Однако в некоторых секторах цифровизация создала новые каналы доступа к услугам и механизмы подачи жалоб, где люди могут выразить свое мнение¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.



4. Формы неравенства

Анализ дезагрегированных данных выявляет формы неравенства и различия в реализации прав между разными группами детей.

4.1. Неравенство между мальчиками и девочками

Хотя все дети сталкиваются с различными неблагоприятными факторами, эти неблагоприятные факторы по-разному влияют на детей разного пола. В Кыргызстане девочки сталкиваются с более неблагоприятными условиями, чем мальчики, как показано в приведённой далее таблице.

Таблица 1. Неравенство между девочками и мальчиками в Кыргызстане.

Права, в реализации которых отстают девочки	Проявление
Здоровье и репродуктивное здоровье	Распространенность анемии: 26,7% среди девочек и девушек в возрасте от 10 до 24 лет; 24,7% среди мальчиков и парней ¹⁷⁷ .
	Ранние браки: 13% молодых женщин в возрасте 20-24 лет, состоящих в браке/союзе, вступили в брак или союз до 18 лет.
	Коэффициент рождаемости: у девушек в возрасте 15-19 лет материнская заболеваемость составила 39,6 на 1000 живорождений, что влияет на материнское здоровье Уровень материнской смертности: 60 смертей на 100 000 живорождений
Развитие и образование	Зачисление в школу: в начальной школе уровень зачисления мальчиков и девочек одинаковый, но в старших классах средней школы – 85,3% девочек; 88,1% мальчиков
Семейное окружение, в котором ребенок растет и получает защиту	Насилие в семье: в 2020 году было зарегистрировано более 9 000 случаев насилия в семье ¹⁷⁸ . В подавляющем большинстве случаев пострадавшими были лица женского пола ¹⁷⁹ .
	Тяжкие преступления: в 2019 году жертвами 83,2% зарегистрированных случаев насильственных преступлений в отношении детей стали девочки; а в 16,8% случаев - мальчики ¹⁸⁰ .
	Помещение в учреждение: 5 800 девочек; 5 000 мальчиков ¹⁸¹ .

177 Ситуационный анализ положения детей в Кыргызской Республике / Детский фонд ООН, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

178 Заместитель министра внутренних дел на парламентских слушаниях: сайт. URL: <https://rus.azattyk.org/a/31060795.html>. См. также: <https://www.gov.kg/ru/gov/s/2>

179 Какова цена насилия в семье? / ПРООН 2012: сайт. URL: <https://www.undp.org/publications>

180 Единый реестр прокуратуры, 2019.

181 Автоматизированная информационно-аналитическая система детских учреждений интернатного типа / Министерство труда и социального развития: сайт. URL: <https://child.mlsp.gov.kg/>



Реализация гражданских прав	Коэффициент регистрации рождений: 98,4% девочек; 99,5% мальчиков ¹⁸² .
	Использование базовых навыков ИКТ за последние 3 месяца: 24% девушек в возрасте 15-24 лет. Использование несколько продвинутых ИКТ за последние 3 месяца: 3% девушек в возрасте 15-24 лет
Уровень жизни	Не охваченные образованием, занятостью или обучением (NEET): 29% девушек; 12% парней ¹⁸³ .
	Безработица: 22,3% молодых женщин; 10,1% молодых мужчин.
	Занятость в неформальном секторе: девушки в 1,6 раза чаще, чем парни, работают в неформальном секторе ¹⁸⁴ и таким образом оказываются в невыгодном положении в плане доступа к социальному страхованию, например, к пенсии.
	Семьи, возглавляемые женщинами, относятся к числу наиболее бедных ¹⁸⁵ .

Права, в реализации которых отстают девочки	Проявление
Развитие и образование	Задержка роста в возрасте до 5 лет: 11% девочек; 13% мальчиков ¹⁸⁶ .
	Зачисление в учреждения РДМВ: 75% девочек; 73% мальчиков ¹⁸⁷ .
	Незачисленные в школу в 2020 году: 1 075 девочек; 1 570 мальчиков.
	Обучение на первой ступени средней школы: 97,4% девочек; 96,5% мальчиков.
	По результатам национальных выборочных оценок образовательных достижений у мальчиков более низкие результаты, чем у девочек ¹⁸⁸ .
Защита от эксплуатации	Занятие детским трудом: 19% девочек; 33,6% мальчиков. Занятие опасным трудом: 6,8% девочек и 16,1% мальчиков ¹⁸⁹ .

182 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

183 ILOSTAT, 2018: сайт. URL: <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/> (дата посещения сайта: 06.09.2021).

184 Тилекеев и др. Анализ тенденций молодежного рынка труда в Кыргызской Республике / Университет Центральной Азии. Бишкек, 2019: сайт. URL: <https://lifeinkyrgyzstan.org/publications/analysis-of-youth-labor-market-trends-in-kyrgyzstan/>

185 Тилекеев и др. Анализ тенденций молодежного рынка труда в Кыргызской Республике / Университет Центральной Азии. Бишкек, 2019: сайт. URL: <https://lifeinkyrgyzstan.org/publications/analysis-of-youth-labor-market-trends-in-kyrgyzstan/>

186 Ситуационный анализ положения детей в Кыргызской Республике / Детский фонд ООН, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

187 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

188 Национальная выборочная оценка образовательных достижений учащихся / Министерство образования и науки, МОН. Бишкек, 2017.

189 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.



4.2. Неравенство в положении детей с инвалидностью

Дети с инвалидностью – это еще одна группа детей, которая отстает от других детей в реализации своих прав.

Таблица 2. Неравенство в отношении детей с инвалидностью в Кыргызстане.

Области, в которых отстают уязвимые дети	Проявление
Право детей с инвалидностью на развитие и образование	Дети с инвалидностью недостаточно представлены в системе ОДМВ и РДМВ: в возрастной группе 0-6 лет только 2 268 детей с инвалидностью посещали дошкольные образовательные учреждения. Это 6,9% детей с инвалидностью в возрасте до шести лет ¹⁹⁰ .
	50% детей, не посещающих школу, имеют инвалидность. 20% учащихся с зарегистрированной инвалидностью посещают школу ¹⁹¹ .
Право детей с инвалидностью на семейное окружение, в котором они получают воспитание и защиту	62% институционализированных уязвимых детей имеют инвалидность ¹⁹² .
	Бедность более распространена среди семей, в которых есть члены семьи с инвалидностью ¹⁹³ .
	Среди молодых людей с инвалидностью более высокий уровень безработицы. Люди с инвалидностью менее охвачены программами социального страхования (например, пенсионного) в связи с их неблагоприятным положением на рынке труда.

Анализ ситуации: дети и подростки с инвалидностью в Кыргызстане

4.3. Неравенство в отношении детей мигрантов, представляющих этнические и языковые меньшинства

Существуют также различия в реализации прав детей из этнических и языковых меньшинств. Неблагоприятное положение детей из этнических или языковых меньшинств видно из показателей доступа к дошкольному и другому образованию, при этом посещаемость программы ОДМВ или начального образования варьируется среди этнических групп. Узбеки и другие этнические меньшинства находятся в менее благоприятном положении.

190 Кыргызская Республика: Анализ сектора образования 2007-2017 Стратегические решения для правительства по улучшению образования / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

191 Ситуационный анализ положения детей и подростков с инвалидностью в Кыргызстане / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2021.

192 Кыргызская Республика: Анализ сектора образования 2007-2017 Стратегические решения для правительства по улучшению образования / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

193 ОЭСР упоминается в цитируемом отчете, с.15



Таблица 3. Неравенство в отношении детей трудовых мигрантов, представляющих этнические и языковые меньшинства

Сфера	Проявление	Языковые или этнические меньшинства			
		Русские	Кыргызы	Узбеки	Другие
ОДМВ	Доступ к ОДМВ ¹⁹⁴	96.5%	91.6%	93.7%	77.4 %
Образование	Доля детей младшего школьного возраста, поступающих в первый класс ¹⁹⁵		95.1%	84.2%	95.2%
	Показатели, касающиеся образования ¹⁹⁶			Узбекское меньшинство, указанное в источнике данных, но данные не приводятся	

4.4. Неравенство между городскими и сельскими регионами

Помимо неравенства между областями, также существует разрыв между городской и сельской местностью, который выражается в различиях в результатах для детей и проблемах в последовательной реализации прав детей в городских и сельских районах. По показателям, по которым имеются дезагрегированные данные, сельские районы выделяются как наиболее неблагополучные во всех случаях, как показано в приведенной далее таблице.

Таблица 4. Неравенство между городскими и сельскими регионами.

Область	Проявление	Наиболее обездоленные	
		Сельская местность	Городская местность
Бедность и надлежащий уровень жизни	Уровень бедности	23.7%;	20.1%
	Многомерная бедность ¹⁹⁷	+20% выше в сельской местности	
Питание	Недостаточный вес	2.5%	1.7%
	Уровень задержки роста	16.7%	11.4%
	Степень истощения	2.8%	2.4%

¹⁹⁴ Там же.

¹⁹⁵ Там же.

¹⁹⁶ Результаты Общереспубликанского тестирования за 2020 год / Центр оценки в образовании и методов обучения.

¹⁹⁷ Для сравнения в рамках ЕЦА см. статью Ф. Газманн. Многомерная оценка бедности в Кыргызской Республике / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020: сайт. URL: <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/media/6651/file/Multidimensional%20Poverty%20Assessment.pdf>



РДМВ, ОДМВ и образование	Показатель индекса развития детей младшего возраста ¹⁹⁸	69.8%	75.8%
	Показатели, касающиеся образования ¹⁹⁹	Указано без данных	
Защита	Браки несовершеннолетних	0.6%	0.2%
	Участие детей в экономической деятельности ²⁰⁰	17.4%	3.0%

4.5. Неравенство на региональном уровне

Четыре из семи областей являются более уязвимыми, с высоким уровнем факторов риска и наихудшими результатами для детей, чем в других регионах страны. К ним относятся Баткенская, Чуйская, Джалал-Абадская и Ошская области. За исключением Чуйской, в этих областях также отмечается самая высокая доля бедного населения, самая высокая демографическая нагрузка и более экстремальный климат с более высокими температурами, более высоким риском засухи и болезней, которые часто приносят такие климатические риски и нехватку воды. В этих трех областях также самая высокая доля детей в стране: 55,5% детского населения в возрасте 0-17 лет (примерно 1 249 284 ребенка) проживают в этих трех областях.

С другой стороны, Чуйская область, которая также входит в число областей с наивысшим риском / наихудшими показателями по результатам для детей, в последние годы стала новой областью, в которой наблюдается нехватка воды и экстремальные погодные условия, а также растущий уровень внешней миграции.

В областях с более хорошими показателями для детей по нескольким направлениям, а именно в городе Бишкек, Таласской и Иссык-Кульской областях, наблюдается своя специфическая тенденция, при которой охват вакцинацией является самым низким (это явление также связано с более высоким уровнем благосостояния семей). В городе Бишкеке и Чуйской области наблюдается самый высокий риск преступлений и насилия (изнасилования и убийства) в отношении детей. В приведенной далее таблице показаны области с наихудшими показателями по нескольким проявлениям в области прав ребенка.

¹⁹⁸ Кластерное обследование по многим показателям, 2018 (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

¹⁹⁹ Результаты Общереспубликанского тестирования за 2020 год / Центр оценки в образовании и методов обучения.

²⁰⁰ Кластерное обследование по многим показателям, 2018 (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК. Бишкек, 2019.



Область	Проявление	Бишкек	Баткенская область	Чуйская область	Джалал-Абадская область	Нарынская область	Ошская область	г. Ош	Таласская область	Иссык-Кульская область
Бедность и демографическое давление	Беднейшие области или города с наибольшим количеством людей, живущих в бедности ²⁰¹ Уровень бедности ²⁰²	16.8%	34.7%	25.4%	37.2%	36.8%	18.8%	14.7%	12.5%	27.9%
Климатические риски	Области с высокой вероятностью экстремальных температур (>40°C) и наиболее уязвимые к засухе, нехватке воды и селям ²⁰³ . Риск вспышек малярии ²⁰⁴									
Здоровье и нехватка воды	Новые области, испытывающие нехватку воды и проблемы с продовольственной безопасностью									
Выживание и потеря здоровья	Показатели НС ²⁰⁵	6.09/ 1,000	6.09/ 1,000	5.08/ 1,000	29.45/ 1,000	7.11/ 1,000	15.23/ 1,000	16.25/ 1,000	13.2/ 1,000	17.26/ 1,000
	Послеродовой осмотр на следующий день после выписки		6.9%	0.8%						
	Кишечные инфекции ²⁰⁶	1,542	1,655	1,635	2,824	458	1,404	236	410	875
	ВИЧ-позитивные люди ²⁰⁷	2,345	264	2,943	1,163	203	1,623	1,218	154	348
	Уровень охвата всеми прививками ²⁰⁸	61%	70%	71%	71%	72%	88%	77%	78%	88%

201 Мониторинг показателей Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике / Национальный статистический комитет, НСК. Бишкек, 2020.

202 НСК, 2020: сайт. URL: <http://www.stat.kg/ru/statistics/uroven-zhizni-naseleniya/>

203 URL: <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Kyrgyzstan%20-%20Climate%20Change%20and%20Disaster%20Risk%20Profile.pdf>

204 Определены зоны повышенного риска вспышки малярии при повышении среднегодовой температуры воздуха, особенно в южном регионе (Ошская, Джалал-Абадская и Баткенская области) / сайт. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NC3_Kyrgyzstan_English_24Jan2017_0.pdf. С.22.

205 Ситуационный анализ положения молодежи в Кыргызской Республике / Детский фонд ООН, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

206 НСК 2020: сайт. URL: <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/59/> (дата посещения сайта: 01.10.2021).

207 URL: <https://aidcenter.kg/wp-content/uploads/2021/09/Situatsiya-po-VICH-na-01.09.21g-1.pdf> (дата посещения сайта: 01.10.2021).

208 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП), 2018: краткий обзор основных выводов / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

Трудовая миграция и оставленные дети	Дети внешних мигрантов ²⁰⁹	7.9	13.9	7.8	17.6	3.2	17.8	16.5	4.7	4.4
	Дети внутренних мигрантов ²¹⁰	9.4	5.9	9.5	10.1	13.3	4.8	10.0	8.8	12.2
	Изменение внешней миграции, 2014=>2018 ²¹¹	3.3 => 7.9	15.2=> 13.9	7.5=> 7.8	17.7=> 17.6	1.6=> 3.2	16.0=> 17.8	9.9=> 16.5	5.6=> 4.7	4.0=> 4.4
	Изменение внутренней миграции, 2014-2018									
Лишения в сфере образования	Дети, не посещающие школу ²¹² (до пандемии: (5.7%) ²¹³	225	1,077	274	176	311	335	1	87	340
	Доля преступлений в отношении детей ²¹⁴	54%	Below 7%	16%	Below 7%	Below 7%	Below 7%	Below 7%	0%	Below 7%
Насилие и эксплуатация	Убийства и изнасилования детей ²¹⁵									
	Детский труд ²¹⁶	5.4%	25.5%	19.3%	25.2%	30.3%	24.8%	4.5%	22.5%	19.7%
	Уровень регистрации рождений ²¹⁷	99.2%	99.7%	96.8%	99.4%	99.3%	99.3%	99.3%	99.5%	99.8%
	Количество среди областей с наихудшими показателями	4	8	8	8	4	6	6	2	2

209 Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей в Кыргызстане: анализ данных кластерного обследования по многим показателям / Национальный статистический комитет, Детский фонд Организации Объединенных Наций, НСК/ЮНИСЕФ. Бишкек, 2020.

210 Там же.

211 Там же.

212 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП) / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2018.

213 Там же.

214 Обзор преступности среди несовершеннолетних, а также насилия в отношении детей в 2018 году / Генеральная прокуратура. Бишкек, 2019.

215 Обзор преступности среди несовершеннолетних, а также насилия в отношении детей в 2018 году / Генеральная прокуратура. Бишкек, 2019.

216 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП), 2018: краткий обзор основных выводов / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН /НСК, ЮНИСЕФ. Бишкек, 2019.

217 Кластерное обследование по многим показателям (КОМП), 2018: краткий обзор основных выводов / Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН. Бишкек, 2019.

5. Структурные причины неравенств

В основе функционирования существующих систем здравоохранения, образования, социальной защиты, защиты детей, регистрации актов гражданского состояния, а также процессов участия детей на различных уровнях лежат структурные факторы/причины в сочетании с непосредственными причинами, рассмотренными в предыдущих главах. Структурные причины, которые, как было установлено, существенно подрывают перспективы реализации прав детей, представлены далее в адаптированной PESTEL-рамке²¹⁸.

5.1. Политические причины

Демократия в Кыргызстане все еще хрупка. Частая сменяемость высокопоставленных государственных чиновников приводит к предпочтению краткосрочных и быстрых результатов перед долгосрочным планированием, мониторингом и оценкой политики на основе фактических данных. Это снижает возможности для обучения, последовательной корректировки и улучшения результатов процессов государственных реформ. Кроме того, полное и справедливое представительство всех групп в обществе, включая женщин²¹⁹, мужчин, этнические и религиозные группы, необходимо для построения и поддержания жизнеспособной демократии, которая, в свою очередь, необходима для представления потребностей людей в повестке дня государственной политики и бюджете. В Кыргызстане, например, участие женщин в политической жизни определено как стратегия улучшения экономических возможностей женщин и искоренения дискриминации по признаку пола в Национальной стратегии гендерного равенства до 2020 года²²⁰. Оба фактора оказывают важное влияние на перспективы реализации прав ребенка²²¹. Однако членами национального парламента являются

218 PEST – это аналитическая схема, часто используемая для анализа контекстуальных факторов, влияющих на успех бизнеса или государственного сектора, которая охватывает такие области, как политическая, экономическая, социальная, технологическая. Для целей данного анализа технологическая область была заменена на техническую, под которой подразумеваются вопросы, связанные с государственным управлением. Кроме того, если традиционный PEST-анализ рассматривает как факторы, оказывающие положительное, так и отрицательное влияние, то в данной главе рассматриваются причины, оказывающие отрицательное влияние, поскольку в предыдущих главах были рассмотрены благоприятные условия и другие положительные факторы, которые на данный момент способствовали достижению результатов для детей в Кыргызстане.

219 Жорокулова, З. Расширение прав и возможностей женщин-депутатов в местных советах как лиц, принимающих решения / Аналитическая записка ОБСЕ № 57. Бишкек, 2020: сайт. URL: osce-academy.net/upload/file/PB_57_2020.pdf

220 Национальная стратегия гендерного равенства до 2020 года, принятая 27 июня 2012 года: сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12728>

221 Существует также НПД по Резолюции 1325 СБ ООН: разработаны два плана по внедрению законодательных изменений для предотвращения религиозных обрядов с участием детей. Другая текущая работа включает План реализации Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законы и нормативные акты Кыргызской Республики (Семейный кодекс и Уголовный кодекс Кыргызской Республики)» от 17 ноября 2016 года, утвержденный совместным постановлением № 1084 (от 21 декабря 2017 года) Министерства труда и социального развития, Министерства внутренних дел (МВД), Министерства образования и науки, Министерства культуры, информации и туризма, Министерства здравоохранения, Государственного комитета по делам религии, Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики и Омбудсмана Кыргызской Республики; Постановление № 410 Духовного управления мусульман Кыргызстана о запрете имамам совершать нике с несовершеннолетними от 21 декабря 2016 года; Постановление МВД № 1105 «О руководящих принципах по предотвращению ранних браков среди несовершеннолетних» от 26 декабря 2017 года; и Инструкция МОН № 03-6/6440 о повышении осведомленности школьников о запрете участия в религиозных обрядах нике до достижения минимального брачного возраста от 9 ноября 2017 года. URL: [https://www.asiapacificgender.org/sites/default/files/documents/Kyrgyzstan%20\(English\).pdf](https://www.asiapacificgender.org/sites/default/files/documents/Kyrgyzstan%20(English).pdf)



преимущественно мужчины старше 35 лет. По состоянию на 14 июня 2021 года в парламенте Кыргызской Республики из 120 депутатов было всего лишь 20 женщин²²². Форумы гражданского участия также сильно гендерно ограничены. Женщинам разрешено участвовать только в тех сферах общественной жизни, которые связаны с традиционной ролью женщин. Группы этнических меньшинств²²³ также недостаточно представлены на политических и гражданских форумах, что приводит к меньшему числу голосов этих групп и меньшему пониманию потребностей их детей. Доверие к правительству возрастает, когда люди чувствуют, что их интересы представлены и что их голоса и потребности отражаются в государственной политике и ее реализации. По индексу доверия населения²²⁴ органы местного самоуправления, которые постоянно получают более высокие оценки, чем национальные органы, в целом набирают только 47,8 балла.

5.2. Экономические причины

Как показывает последний Обзор государственных расходов Всемирного банка²²⁵, пандемия COVID-19 сократила бюджетное пространство Кыргызстана для инвестиций в человеческий капитал. Кроме того, бюджетные ассигнования, уже обеспеченные в социальной сфере, включая детей (на социальную защиту, образование, здравоохранение, защиту детей, культуру и спорт), могли бы быть потрачены более эффективно для повышения практической пользы для детей. Хотя Кыргызстан потратил 7% ВВП, или 22,5% от общего государственного бюджета в 2020 году на образование, результаты обучения остаются низкими. Расходы на здравоохранение сократились с 3,4% ВВП в 2012 году до 2,3% ВВП в 2018 году²²⁶. Этого далеко не достаточно для обеспечения тех результатов в области здравоохранения, которые правительство определило в качестве приоритетных, и далеко от рекомендованного ВОЗ уровня в 13%²²⁷. Расходы на здравоохранение из личных средств населения составили 46% от общих расходов²²⁸ на здравоохранение на душу населения в 2019 году, что выше, чем государственные расходы (33%)²²⁹. Расходы «из собственных средств» непропорционально сильно влияют на домохозяйства из более бедных квинтилей, что приводит к задержкам в обращении за медицинской помощью. Кроме того, текущие расходы часто составляют значительную часть операционных бюджетов сферы услуг. Например, в сфере образования заработная плата и социальные взносы составляют почти 70% от общих расходов на образование. Эта доля со временем увеличивается, оставляя мало места для бюджета на операционные расходы, которые могли бы быть использованы для инновационных улучшений. Кроме того, национальный

222 Сколько женщин-депутатов в Парламенте КР: сайт. URL: <https://platforma.kg/our-priorities/election/skolko-deputatov-zhenshin-v-parlamente-kyrgyzstana/> (дата посещения сайта: 14.06.2021).

223 Фернан де Варенн, Визит в Кыргызстан, 6-17 декабря 2019 года / Специальный докладчик ООН по вопросам меньшинств УВКПЧ ООН / United Nations Special Rapporteur on minority issues, Fernand de Varennes, Visit to Kyrgyzstan, 6-17 December 2019 OHCHR: сайт. URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25422>.

224 Индекс доверия населения / Национальный статистический комитет, НСК, 2021: сайт. URL: Индекс доверия населения - Kyrgyz Statistics (дата посещения сайта: 27.08.2021).

225 Обзор государственных расходов Кыргызской Республики: Более эффективные расходы для создания человеческого капитала / Всемирный банк. Бишкек, 2021.

226 Рекомендации по преобразованию служб общественного здравоохранения в Кыргызской Республике: отчет / Всемирная организация здравоохранения, Региональное бюро ВОЗ. Копенгаген, 2021.

227 Цитируемый отчет.

228 Показатели: Кыргызская Республика / Indicators Kyrgyz Republic / Всемирная организация здравоохранения: сайт. URL: <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en> (дата посещения сайта: 25.08.2021).

229 Обзор государственных расходов Кыргызской Республики: Более эффективные расходы для создания человеческого капитала / Всемирный банк. Бишкек, 2021.

бюджет не обеспечивает достаточного финансирования для предоставления качественных услуг местным сообществам. Несмотря на то что Закон «О местном самоуправлении» наделяет местные органы власти полномочиями по развитию местных услуг, на муниципальном уровне²³⁰ существуют финансовые ограничения и местные органы власти по-прежнему зависят от выделения государственных средств на развитие социальных услуг на уровне сообществ. Однако объем трансфертов между центральным правительством и местными органами власти рассчитывается на основе дохода на душу населения на одного жителя территориальной единицы, без учета их экономического потенциала. Поэтому более бедные и менее экономически жизнеспособные МСУ с более значительными потребностями в социальной защите оказываются в невыгодном положении.

При разработке, уточнении и исполнении бюджета отсутствует прозрачность. Хотя предложения по республиканскому (национальному) бюджету выносятся на общественные слушания, однако это не касается внебюджетных средств, получающих значительные ассигнования из республиканского бюджета²³¹. Существенным препятствием для эффективного использования государственных ресурсов для достижения оптимальных результатов для детей является коррупция на различных уровнях власти. В 2020 году Кыргызстан занял 124-е место из 180 стран по Индексу восприятия коррупции²³². Как показывает Барометр мировой коррупции, почти четверти пользователей государственных услуг (24%) приходилось давать взятку в 2020 году, что неизбежно усиливает низкие ожидания граждан от поставщиков услуг и снижает спрос на услуги.

5.3. Социальные причины

Социальные нормы играют ключевую роль во влиянии на перспективы реализации прав детей. Семья остается основным социальным институтом в Кыргызстане, заботящимся о детях. Социальные нормы по отношению к детям еще не полностью ориентированы на детей и не носят правозащитного характера. Уважение к старшим и соответствие ожиданиям семьи обычно ставятся выше, чем самостоятельность и/или гражданская позиция детей²³³. Кыргызстанские сообщества не всегда спокойно относятся к различиям, и, по словам самих молодых людей, семьи и сообщества могут враждебно относиться к детям, если сочтут, что они выходят за рамки нормы²³⁴.

Гендерное неравенство является доминирующим фактором во всех этнических и социально-экономических группах. Существуют социальные ожидания, что основная общественная роль женщины связана с семьей: рождение и воспитание детей, ведение домашнего хозяйства и расширенные социальные сети²³⁵. Это особенно

230 Норденмарк Северинссон А. Оценочный отчет: Управление системой ухода за детьми и социальной защиты в Кыргызстане. 2018. / Maestral International

231 Отчет о результатах деятельности за 2017 год / Счетная палата КР / Chamber of Accounts of the KR, Performance report, 2017: сайт. URL: http://www.esep.kg/images/docs/2018/09/Otchet_rb2017_ru.pdf

232 Данные по стране: Кыргызстан / Центр антикоррупционных исследований, Transparency International. Бишкек, 2020. Anti-Corruption Research Center, Country Data – Kyrgyzstan, Transparency International. Бишкек, 2020: сайт. URL: www.transparency.org/en/countries/kyrgyzstan (дата посещения сайта: 18.06.2021)

233 Ситуационный анализ здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids. Бишкек, 2020.

234 Там же.

235 Малдун Р., Касабонн У. Гендерные нормы на волоске: похищение невест и гражданское участие женщин в Кыргызской Республике / Всемирный банк. Бишкек, 2017. / Muldoon R., Casabonne U., Gender Norms in Flux: Bride Kidnapping and Women's Civic Participation in the Kyrgyz Republic. Всемирный банк, Bishkek, 2017: сайт. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28989?show=full>



характерно для сельских районов, в то время как в городах у женщин лучше доступ к контрацептивам и более высокий уровень заработка. Это накладывает отпечаток на профессиональный выбор, который могут сделать женщины. При выборе работы женщины, как правило, отдают предпочтение гибкому графику и близости к дому, чтобы иметь возможность продолжать заниматься домашними делами и заботиться о детях²³⁶. В конечном итоге это приводит к ограниченной профессиональной самореализации и относительной экономической зависимости женщин, создавая цикл бедности и неравенства, что, в свою очередь, способствует бесправию женщин и насилию в семье, которое имеет пагубные последствия как для женщин, так и для их детей. Темпы изменения отношения к гендерной роли медленные²³⁷.

Молодые люди признают стигматизацию в обществе и дискриминацию по признаку инвалидности, сексуальности и гендерной идентичности²³⁸. Предвзятости, стигма и дискриминация препятствуют доступу к услугам и лишают прав. Они также потворствуют насилию в отношении уязвимых и маргинализированных лиц и групп. Стигма проявляется в тенденции в обществе не сообщать или не осуждать вредные и даже преступные действия. В исследовании «Гендер в восприятии общества»²³⁹ 81% женщин и 78% мужчин высказались против похищения женщин с целью женитьбы, но 17% и 21% мужчин считают, что девушка должна остаться и выйти замуж за похитителя, поскольку в противном случае она рискует подвергнуться осуждению в обществе. Еще одним признаком того, что стигма способствует сохранению вредной практики и безнаказанности в случае совершения преступлений, является нежелание правоохранительных органов заниматься случаями гендерного насилия, которые не привели к видимым и неоспоримым физическим повреждениям. Большинство зарегистрированных случаев изнасилования и попыток изнасилования не приводят к осуждению²⁴⁰. Стигма и дискриминация также затрагивают людей с инвалидностью и ЛГБТИ, детей и подростков. Например, медицинские работники все еще склонны относиться к людям с инвалидностью как к больным. Как сообщили родители детей с инвалидностью, их собственные семьи оказывают на них давление, чтобы они не обращались за социальной помощью из-за стигмы, связанной с наличием ребенка с инвалидностью²⁴¹. ЛГБТИ не приветствуются в обществе и могут подвергаться угрозам, дискриминации или травмам²⁴².

5.4. Технические причины

Управление, координация и руководство в области государственной политики и исполнения бюджета для решения проблем с правами детей также нуждаются в реформировании. Например, политика, исполнение бюджета и программы реформ

236 Гендер в восприятии общества: исследование / ООН Женщины, ЮНФПА, МОМ. Бишкек, 2016. URL: <https://kyrgyzstan.un.org/en/16177-gender-society-perceptions-study>

237 Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к Резолюции 16/21 Совета по правам человека: Кыргызстан V Гендерное равенство. Женщины / Совет по правам человека. Бишкек, 2020.

238 Ситуационный анализ здоровья и благополучия молодежи и подростков в Кыргызской Республике / Детский фонд Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Центр глобального детского здоровья Sick Kids. Бишкек, 2020.

239 Гендер в восприятии общества: исследование / ООН Женщины, ЮНФПА, МОМ. Бишкек, 2016. URL: <https://kyrgyzstan.un.org/en/16177-gender-society-perceptions-study>

240 Эшалиева К., 2021. Почему жертвы сексуального насилия не могут добиться справедливости в Кыргызстане / Открытая демократия: сайт. URL: <https://www.opendemocracy.net/en/odr/why-victims-sexual-violence-cant-get-justice-kyrgyzstan/> (дата посещения сайта: 27.08.2021).

241 Детский фонд ООН. Ситуационный анализ положения детей и подростков с инвалидностью в Кыргызстане / ЮНИСЕФ. Бишкек, 2021.

242 Менее равные: Правозащитники ЛГБТИ в Армении, Беларуси, Казахстане и Кыргызстане / Amnesty International: сайт. URL: <https://www.amnesty.at/media/2069/less-equal-lgbti-human-rights-defenders-in-armenia-belarus-kazakhstan-and-kyrgyzstan.pdf> (дата посещения сайта: 27.08.2021).

редко оцениваются на предмет их воздействия и эффективности²⁴³. Системы подотчетности должны быть расширены в рамках создания открытой организационной культуры, приверженной тому, чтобы прислушиваться к мнению детей и родителей и извлекать уроки из мониторинга и оценки. Несмотря на инвестиции в реформу государственного сектора и наращивание потенциала в течение нескольких лет, модули профессионального обучения и образования для ряда ключевых должностей все еще необходимо обновить до стандартов, соответствующих передовой международной практике. Проблема миграции специалистов государственных служб из неблагополучных районов также требует решения для обеспечения справедливого распределения качественных услуг. Необходимо усилить системы контроля качества и управления эффективностью работы в рамках организационной структуры, которая будет предусматривать жесткое наказание за низкую эффективность, бесхозяйственность и коррупцию. Хотя развитие местных услуг должно происходить в согласованных рамках, координация национальных отраслевых стратегий с местными планами представляется слабой, а отраслевые министерства применяют различные модели децентрализации и передачи полномочий. Из-за различий в роли, мандатах, полномочиях, обязанностях по принятию решений и процессах, закрепленных за различными субъектами, классами и уровнями внутри них, межсекторальное взаимодействие и планирование проблематичны²⁴⁴.

5.5. Экологические причины

Несколько причин, связанных с окружающей средой, способствуют задержкам и проблемам в последовательной реализации прав детей. Центральное положение страны в пределах большого континентального массива делает ее весьма уязвимой к изменению климата. В условиях уменьшения массы ледников под угрозой находится ежегодный процесс сброса воды в ручьи, реки и озера, который является важнейшим компонентом национальных и региональных моделей ведения сельского хозяйства. Изменение климата и вызванная им нехватка воды и других ресурсов повышают риск как природных, так и техногенных катастроф. Опустынивание и засоление сельскохозяйственных угодий, чрезмерное использование и применение химических удобрений и загрязнение воды привели к затяжному бедствию в регионе, затронувшему многие сообщества. Это является угрозой здоровью, питанию, образованию, защите и жизненным возможностям детей. Их уязвимость заключается в повышенной восприимчивости к трансмиссивным заболеваниям, недоеданию и диарее.

Еще одной экологической опасностью является загрязнение воздуха, особенно в крупных городах. По данным Гидрометеорологического агентства при Министерстве по чрезвычайным ситуациям²⁴⁵, более половины городских жителей (58,7%) подвергаются воздействию загрязняющих веществ, превышающих предельно допустимую концентрацию. Ежегодно увеличивается заболеваемость детей астмой и респираторными заболеваниями. Статистические данные Министерства здравоохранения и социального развития (МЗСР) указывают на увеличение в 1,2-2,2 раза случаев аллергического ринита, бронхиальной астмы, заболеваний кожи и подкожной клетчатки, а также многочисленных респираторных заболеваний среди детей до 14 лет за последние 3 года.

243 См. сайты: URL: <https://www.gov.kg/ru/gov/s/2> и Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта: URL: <http://www.sport.gov.kg>

244 Продвижение социально инклюзивной и гендерно чувствительной политики на местном уровне / Институт политики развития. Бишкек, апрель 2021: сайт. URL: <http://dpi.kg/en/press-room/news/full/1677.html>

245 В цитируемом отчете В03 (2021).



5.6. Правовые причины

Кыргызстан ратифицировал практически все основные международные договоры по правам человека²⁴⁶, включая Конвенцию ООН «О правах ребенка» от 12 января 1994 года и Факультативные протоколы, касающиеся участия детей в вооруженных конфликтах, торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. Важным законодательным актом является Кодекс Кыргызской Республики «О детях» от 2012 года²⁴⁷, который уточняет и формализует основные гарантии прав и пособий детей. С момента принятия этого закона и начиная с 2015 года было разработано и изменено несколько актов. Несмотря на это, существуют пробелы как в законодательстве, так и в его реализации. Законы и политика, связанные с миграцией, также должны быть усилены для обеспечения правозащитных подходов с целью защиты детей в миграции. В законодательстве необходимо определить минимальный возраст для легкого труда и минимальный возраст для приема на работу. Оно также должно обеспечить большую ясность в отношении разрешенной и неразрешенной работы, включая то, что считается опасными работами, которыми дети не должны заниматься. Кроме того, законодательство должно способствовать занятости молодежи на основе равного права на труд, недискриминационной заработной платы, безопасной и достойной рабочей среды. Возраст обязательного посещения школы должен быть согласован с трудовым законодательством, чтобы снизить риск того, что дети в возрасте 14 и 15 лет будут привлекаться к детскому труду. Необходимо пересмотреть законы на предмет их соответствия КПИ и усилить их, чтобы подчеркнуть право всех детей в возрасте от 0 до 7 лет на развитие и образование в раннем детстве. Законодательство и нормативные акты также следует разработать и для пищевой промышленности, чтобы решить проблему плохого питания населения. Они должны быть разработаны для обеспечения соответствия Международному кодексу маркетинга заменителей грудного молока, системе обогащения продуктов питания и благоприятствовать созданию здоровой пищевой среды.

С точки зрения правоприменения, существующие законодательные положения должны сопровождаться инвестициями в структуры управления для их реализации, финансирования секторов политики с недостаточным финансированием и отсутствующих или недостаточно финансируемых услуг. Подзаконные акты и нормативные документы должны уточнять и реформировать процедуры и функционирование систем в соответствии с целями политики. Государственные бюджеты должны инвестировать значительные средства в наращивание потенциала, которое выходит за рамки обучения и поддерживает реформирование систем путем укрепления механизмов подотчетности и развития культуры обучения. Без этого законодательство останется пассивным выражением намерений и будет и в дальнейшем отставать в реализации.

246 Ратифицированные конвенции: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD); Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT); Конвенция о правах ребенка (КПР ООН); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ICMWW); Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (CPED); и Конвенция о правах инвалидов (КПИ). В каждом из этих документов предусмотрено создание экспертного комитета для мониторинга выполнения положений договора его государствами-участниками. Некоторые договоры дополнены факультативными протоколами, касающимися конкретных проблем. См.: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>. Еще не ратифицированы: Конвенция о защите лиц от насильственных исчезновений и Факультативный протокол к КПР о процедуре сообщений.

247 См. базу данных по законодательству СНГ - Кыргызстан на сайте URL: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=53124>



6. Выводы

Через три десятилетия после обретения независимости в 1991 году Кыргызстан по-прежнему является бедной страной с хрупкими институтами и значительными потребностями в наращивании потенциала для реализации видения и намерений в отношении детей, выраженных в политике и законодательной базе. Хотя Кыргызстан добился прогресса в реализации прав детей, до выполнения повестки дня еще далеко.

Регистрация рождений, уровень грамотности, уровень охвата начальным образованием близок к всеобщему, а охват детей ОДМВ увеличился. Тем не менее, охват ОДМВ остается недостаточным, а качество образования, удержание детей в школе и доступ к более высоким уровням образования остаются проблематичными. Показатели неонатальной, младенческой, детской смертности, смертности детей в возрасте до пяти лет и материнской смертности снизились, а предотвратимая смертность от детских заболеваний сократилась благодаря высокому охвату вакцинацией. Однако уровень детской вакцинации снижается. В настоящее время Кыргызстан сталкивается с тройным бременем недоедания и существуют новые угрозы здоровью, такие как психическое здоровье и проблемы, связанные с образом жизни. Причиной растущей доли детских смертей являются несчастные случаи и травмы. Профилактика ВИЧ/СПИДа и доступ к ВСГ остаются проблемами для страны. Доступ к информации через новые каналы связи улучшился с все большим проникновением Интернета, а система защиты детей пережила несколько волн реформ. Однако культура участия детей еще не укоренилась. Доступ к социальной защите детей ограничен. Большинство детей в той или иной форме подвергаются насилию, психологической агрессии и физическим наказаниям, очень распространены браки несовершеннолетних и детский труд. Большое количество детей лишены семейной заботы из-за того, что их оставляют, когда родители мигрируют, и из-за того, что их помещают в интернаты и школы-интернаты. Учитывая то, что тысячи детей ежегодно сталкиваются с системой правосудия, неотложной задачей остается доступ к дружественной к ребенку системе правосудия.

Кроме того, в тех областях, где был достигнут прогресс, не все дети получили одинаковые преимущества. Некоторые группы детей, особенно девочки, дети в сельской местности, этнические и языковые меньшинства, а также дети с инвалидностью, отстают. Кроме того, молодежь относится к возрастной когорте, для которой неравенства накапливались в течение детства, делая ее уязвимой и нуждающейся в целенаправленных политических мерах.

Причины нынешних пробелов и неравенства в реализации прав детей существуют на нескольких уровнях: на уровне отдельных семей, а также на уровне функционирования систем здравоохранения, образования, социальной защиты, защиты детей и гражданских систем регистрации и участия. Более глубокие политические, экономические, социальные и технические структурные причины снижают перспективы реализации прав детей. Следующие два года, вероятно, будут особенно трудными для детей и семей, поскольку стране придется преодолевать проблемы, связанные с падением ВВП в результате глобальной пандемии COVID-19. В то же время Кыргызстан будет и в дальнейшем сталкиваться с серьезными угрозами, связанными со стихийными бедствиями и опасностями для окружающей среды и здоровья населения. Следующие два года, вероятно, станут решающими



в плане определения того, будет ли страна двигаться вперед или откатится назад, и многое будет зависеть от готовности правительства и других заинтересованных сторон признать и устранить остающиеся барьеры, которые сдерживали прогресс в реализации прав ребенка в течение некоторого времени.

Актуальной новой тенденцией является изменение структуры семьи. Миграция влияет на то, как воспитываются дети: многие дети остаются на попечении бабушек и дедушек, а также сообщества. Учитывая значительную разницу в продолжительности жизни, в ближайшие 20 лет число пенсионеров в Кыргызстане, по прогнозам, составит один миллион граждан²⁴⁸ и почти три четверти из них будут составлять женщины. В течение следующего десятилетия бабушки и дедушки будут становиться все более важной группой заинтересованных сторон в содействии улучшению прав и благосостояния детей. Быстрый демографический рост означает также увеличение спроса и потребностей в услугах здравоохранения и образования, чтобы принимать все увеличивающееся число детей. Молодым семьям, скорее всего, потребуется больше поддержки, чем они получают сегодня. Среди бедного населения в избытке представлены семьи с маленькими детьми и со значительным числом детей. Для процветания детей в центре повестки дня государственной политики должны быть семьи. Тенденции в численности населения среди возрастных групп до 24 лет также указывают на то, что спрос на профессиональное образование будет быстро расти, начиная с 2022 года. Если страна хочет сделать стратегические инвестиции в повышение уровня образования своего населения, инвестиционное окно открыто уже сейчас. Инвестиции в семью и в детей – это не только путь к существенному прогрессу в реализации прав ребенка, но и путь к значительному развитию общества.

248 Анализ демографической ситуации в Кыргызской Республике за 2017 год / Фонд ООН в области народонаселения, ЮНФПА. Бишкек, 2018.



7. Рекомендации

Кыргызстан уже приступил к реализации политики, программ и стратегий реформ, которые необходимо продолжать и ускорять. Однако дальнейшие инициативы необходимы для решения проблемы неравенства между мальчиками и девочками, детьми с инвалидностью, детьми мигрантов, этнических и языковых меньшинств. Приведенные далее рекомендации для высокого уровня предназначены для правительства и любых заинтересованных сторон, имеющих мандат или заинтересованность в поддержке страны в ускорении последовательной реализации прав детей.

Рекомендации по укреплению благоприятной среды:

1. Хотя законодательная база по правам детей является всеобъемлющей, в некоторых областях необходимы улучшения. Необходимо учитывать права ребенка в законах и политике, связанных с миграцией; законодательство должно быть усилено для определения минимального возраста для легкого труда и минимального возраста для приема на работу, определения разрешенной работы и условий труда для детей в возрасте от 14 лет и старше; в законодательстве в области образования необходимо повысить возраст обязательного посещения школы до 16 лет и определить права на доступ к РДМВ. Кодекс «О детях» был пересмотрен парламентской рабочей группой и полностью одобрен парламентом в 2021 году. Однако его подписание Президентом ожидается уже более одного года. Последняя версия Кодекса «О детях» была приведена в соответствие с международными стандартами прав ребенка, она внедряет важные новые положения и понятия для Кыргызстана. Это первый правовой документ, запрещающий телесные наказания детей в любых условиях; в нем уделяется больше внимания ведению дел уязвимых детей и семей и определяются социальные услуги на местном уровне как ключевые положения для надежной системы защиты детей. В новом Кодексе «О детях» формализовано опекуновство над детьми, оставленными из-за трудовой миграции. Поправки к Уголовно-процессуальному кодексу запрещают примирение в случаях насилия над детьми и вводят механизмы, препятствующие этому.
2. Бюджет на здравоохранение и социальную защиту детей и семей, живущих в бедности, и отраслевые бюджеты должны быть пересмотрены и увеличены, чтобы обеспечить баланс между различными видами ассигнований, такими как зарплата персонала, предметы первой необходимости, ассигнования на инновации и на стимулирование спроса на основные услуги, такие как вакцинация.
3. Планирование бюджета на основе национальных потребностей на центральном уровне должно решить проблему финансового неравенства между областями и районами и предложить пути перераспределения средств в пользу менее самостоятельных и более бедных провинций.
4. Координация и управление органами государственного управления, ответственными за политику, должны быть упорядочены для ускорения последовательной реализации прав детей в Кыргызстане. Необходимо создать Комиссию по гендерному равенству, а также уделить приоритетное внимание реализации Национального механизма перенаправления жертв торговли людьми



и нового Национального плана действий на 2020-2024 годы по предотвращению и искоренению детского труда. Необходимо восстановить Координационный совет по вопросам правосудия для детей.

5. Необходимо разработать политику и мониторинг, основанные на данных. Это включает предоставление дезагрегированных данных по показателям ЦУР в области здравоохранения, образования и защиты; разработку исходных данных о количестве детей с инвалидностью; детей, находящихся в системе юстиции; детей-мигрантов и других уязвимых групп детского населения; разработку программы исследований, имеющих отношение к политике, и укрепление потенциала национальных статистических служб.
6. Укрепление потенциала органов государственного управления в области планирования реализации политики. Демография, логистика и цепочка поставок, чрезвычайные ситуации и снижение риска бедствий, человеческие ресурсы, оценка потребностей местных сообществ – вот лишь несколько областей, в которых необходимо укреплять потенциал по планированию. Укрепление потенциала национальной системы мониторинга прав ребенка, координируемой недавно созданным национальным Уполномоченным по правам ребенка, и укрепление потенциала децентрализованного мониторинга для обеспечения того, чтобы муниципалитеты и местные органы власти могли лучше оценить свою ситуацию в отношении прав детей. Обучить НПО использованию альтернативных отчетов, а правительство – подготовке странового отчета для Комитета КПП.
7. Разработать и реализовать комплексную национальную программу по повышению осведомленности общественности и изменению социального поведения, в частности, по вопросам здоровья и развития ребенка, сексуального репродуктивного здоровья, психического здоровья, устранения стигматизирующего отношения общества к детям с инвалидностью, социальных и гендерных норм, связанных с насилием в отношении детей и женщин, по вопросам браков несовершеннолетних, насилия в семье, вакцинации, здорового питания, физической активности, образования девочек и отсева из школ.
8. Укреплять партнерские отношения с многочисленными заинтересованными сторонами, включая частный сектор и гражданское общество, для содействия и улучшения предоставления социальных услуг и ускорения последовательной реализации прав детей.
9. Укреплять сотрудничество с организациями гражданского общества, средствами массовой информации и частным сектором, религиозными заинтересованными сторонами, заинтересованными сторонами в сообществах и селах для учета мнения детей, подростков и молодежи и обеспечения их участия в управлении или принятии решений на различных уровнях. Привлекать членов сообществ и родителей к управлению школами и медицинскими учреждениями.

Рекомендации по ускорению последовательной реализации прав ребенка:

1. Укреплять рамки политики правительства в таких областях, как спорт и здоровый образ жизни, безопасная практика в сфере ИКТ, охрана здоровья окружающей среды, питание и психическое здоровье.
2. Усилить реализацию политики в области развития и образования детей младшего возраста путем решения вопросов качества образования, качества и охвата

ОДМВ. Координация между секторами для более комплексного подхода к РДМВ, включающего здравоохранение, питание, раннюю стимуляцию.

3. Пересмотреть концепцию инклюзивного образования в соответствии с КПИ, чтобы обеспечить включение детей с инвалидностью в традиционную систему образования и обеспечить повышение успеваемости отстающих групп детей.
4. Усилить реализацию политики в области охраны здоровья матери, ребенка и подростков и повысить качество медицинских услуг, включая удовлетворение потребностей в услугах конкретных групп, таких как дети с инвалидностью и дети, живущие с ВИЧ.
5. Реформировать политику и систему социальной защиты для обеспечения более широкого охвата семей с детьми и снижения уровня детской бедности, признавая многомерный характер детской бедности.
6. Усилить реализацию политики защиты детей и поддержки семьи посредством надлежащего финансирования, квалификации, обучения и поддержки персонала социальных служб для поддержки семьи и защиты детей на всех уровнях и посредством минимального пакета услуг на уровне сообществ.
7. Усилить реализацию политики правосудия для детей путем расширения доступа к бесплатной юридической помощи, программ пробации и выведения из-под стражи, а также постоянных мер по обучению сотрудников правоохранительных органов и органов правосудия.
8. Усилить реализацию политики в области труда для борьбы с детским трудом и опасным детским трудом путем приведения ее в соответствие с политикой в области образования.



Для каждого ребенка





Кем бы он ни был.
Где бы он ни жил.
Каждый ребенок заслуживает детство.
Будущее.
Справедливый шанс.
Вот почему ЮНИСЕФ там.
Для каждого ребенка.
Работает изо дня в день.
В более чем 190 странах и территориях.
Добираясь до тех, кого труднее всего достичь.
Тех, кто больше всего нуждается в помощи.
Кто подвергается наибольшему риску.
Вот почему мы остаемся до конца.



для каждого ребенка

Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
пр. Чуй, 160, 720040
Бишкек, Кыргызская Республика
Телефон: 996 312 611 211 +доп.

bishkek@unicef.org

 www.unicef.org/kyrgyzstan
 www.facebook.com/UNICEFKyrgyzstan
 www.twitter.com/unicefkg
 www.instagram.com/unicefkg

© The United Nations Children's Fund (UNICEF), Октябрь, 2022 г.