

CERR
CENTER FOR ECONOMIC
RESEARCH AND REFORMS



O'ZBEKISTON RESPUBLIKASI
MAHALLA VA OILANI
QO'LLAB-QUVVATLASH
VAZIRLIGI



**Социально-экономические
последствия COVID-19 в
Узбекистане: перспективы
представителей махалли**

Выводы и рекомендации в области государственной политики по
исследованию, проведенному в мае-июне 2020 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР	2
ВВЕДЕНИЕ	8
ЦЕЛЬ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	10
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ: ВОЗДЕЙСТВИЕ КАРАНТИННЫХ МЕР COVID-19	13
1. Влияние на благополучие	14
Потеря дохода и работы	15
Динамика цен	19
Региональные различия в благополучии	20
Социально-психологические проблемы	21
Эффективность коммуникации	22
2. Воздействие на отдельные секторы	22
Потеря рабочих мест в сфере обслуживания и образования	22
Доступность основных товаров и услуг	24
Доступ к медицинскому обслуживанию	25
Доступ к образованию	Error! Bookmark not defined.
3. Растущие уязвимости	Error! Bookmark not defined.
Наиболее пострадавшие слои населения	Error! Bookmark not defined.
Региональные различия в оценках уязвимостей	Error! Bookmark not defined.
Необходимые формы помощи и поддержки	Error! Bookmark not defined.
Стигматизация людей с COVID-19	Error! Bookmark not defined.
4. Специфическое воздействие на женщин	Error! Bookmark not defined.
Бремя неоплачиваемой работы по дому и уходу	Error! Bookmark not defined.
Домашнее насилие	Error! Bookmark not defined.
Потребность в гендерно-чувствительном руководстве	Error! Bookmark not defined.
5. Оценка потребности махаллей в социальной поддержке	Error! Bookmark not defined.
Необходимые материальные формы помощи	Error! Bookmark not defined.
Запросы и оказание поддержки	Error! Bookmark not defined.
Укрепление института махалли	Error! Bookmark not defined.
РЕКОМЕНДАЦИИ	Error! Bookmark not defined.
1. Меры по оживлению экономической активности и трудоустройства населения в махаллях	Error! Bookmark not defined.
2. Меры по переориентации политики социальной защиты на наиболее пострадавшие группы	Error! Bookmark not defined.
3. Меры по устранению воздействия COVID-19 на женщин	Error! Bookmark not defined.
4. Меры по повышению потенциала органов махалли по реагированию на COVID-19	Error! Bookmark not defined.
ПРИЛОЖЕНИЯ. Методология исследования	Error! Bookmark not defined.

КРАТКИЙ ОБЗОР

Узбекистан, как и другие страны мира, оказался под угрозой пандемии, вызванной новым коронавирусом (COVID-19), первый случай которого был зафиксирован в республике в марте 2020 года. Благодаря своевременно принятым профилактическим мерам¹, в республике удалось избежать резкого роста количества пострадавших и выиграть время для подготовки к борьбе с пандемией. Вместе с тем введение общенационального карантина и комплекса ограничительных мер не могло не оказать негативное воздействие на благосостояние населения, особенно людей, находящихся в наиболее уязвимом положении.

ПРООН в Узбекистане совместно с Министерством по поддержке махалли и семьи провело опрос местных сообществ в Узбекистане, чтобы оценить социальное и экономическое влияние ответных мер правительства на угрозы COVID-19. Исследование было направлено на анализ деятельности руководителей махаллей, охватив 3 670 респондентов - председателей махаллей, их заместителей и специалистов (25% респондентов составляли женщины). Исследование, проведенное в мае-июне 2020 года, было посвящено оценке последствий общенационального карантина для общего благосостояния сообществ, отдельных секторов, различных социальных групп и, в частности, женщин. В нем также рассматривалась способность махаллей оперативно оказывать социальную поддержку наиболее пострадавшим группам населения.

1. Исследование показало, что **пандемия значительно увеличила число бедных в сообществах, особенно в городских районах, в результате значительного падения доходов, потери работы, возвращения трудовых мигрантов из-за потери работы, а также появления скрытой безработицы.** Данные опроса показывают, что основными проблемами, с которыми столкнулись жители махалли, стали снижение доходов (74% респондентов указали эту проблему) и потеря работы (58% респондентов). Разрыв между этими двумя цифрами показывает, что пандемия может привести не только к прямой потере рабочих мест, но и к появлению «скрытой» безработицы в результате сокращения заработной платы, вынужденных отпусков без сохранения заработной платы, а также потери заработка неформально занятыми. Почти половина (44%) респондентов отметили увеличение числа трудовых мигрантов, вернувшихся в махаллю, что привело к увеличению нагрузки на общины по ресоциализации мигрантов и поиску им работы.

Негативные последствия пандемии *более просматривались в городских районах.* Целый ряд индикаторов в региональном разрезе характеризуется более негативными показателями для таких территорий, как г. Ташкент, Ташкентская и Самаркандская области. Для городских сообществ потеря работы равносильна полному лишению доходов значительной части населения. В сельской местности, напротив, домохозяйства имеют дополнительные механизмы существования, такие как возможность заниматься животноводством и выращиванием сельскохозяйственных культур в небольших масштабах для своих собственных нужд. В городах, особенно крупных, домохозяйства лишены такой возможности. Таким образом, в результате карантина риски крайней бедности в городах стали более заметными.

2. **Наиболее негативно пандемия оказала влияние на малые и средние предприятия в сфере общественного питания, торговли, строительства, транспорта и платных услуг.** По данным опроса, сокращение рабочих мест наиболее заметно в сфере общественного питания (80% ответов). На втором месте оказались другие виды услуг, оказываемые на месте (58%), за ними следуют строительный сектор, торговля и образование (как дошкольные, так и общеобразовательные школы)

¹ См: Распоряжение Президента Республики Узбекистан об образовании специальной республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан, <https://lex.uz/docs/4720408>

и гостиничный бизнес. Учитывая, что на малых и средних предприятиях работает более 78% рабочей силы и производится более 56% ВВП, нарушение их деятельности будет иметь негативные социально-экономические последствия для местных сообществ по всей стране.

Кроме того, рынок труда Узбекистана демонстрирует гендерную сегрегацию в различных секторах экономики. Женщины составляют более трех четвертей всех работников социальных секторов (здравоохранение, социальная работа и образование вместе взятых) и более половины занятых в сфере размещения и питания. Таким образом, высокие показатели потери рабочих мест в сфере обслуживания и образования, скорее всего, оказали сильное негативное влияние на занятость женщин.

3. COVID-19 расширил категории уязвимостей, которые, помимо нерешенных проблем социальных групп, которые находились в уязвимом положении до пандемии, объективно увеличивают нагрузку на социальную инфраструктуру страны. Согласно полученным эмпирическим данным, в мае 2020 года администрация махалли уже констатировала рост количества жителей, нуждающихся в социальной защите. Каждый третий респондент (33,8%) считал, что эта потребность несколько возрастет. Каждый десятый ожидал резкого увеличения количества нуждающихся.

Наиболее остро негативные последствия COVID-19 испытали семьи с низким доходом (48% ответов), многодетные семьи (40%) и вернувшиеся трудовые мигранты (34%). Особенно остро проблема малообеспеченных семей отмечена в Самаркандской и Наманганской областях (более 55% ответов). Многодетные семьи² в качестве основных пострадавших значительно чаще регистрировались в Ташкентской области (49%). Трудовые мигранты, как наиболее пострадавшая категория, упоминались в Джизакской и Кашкадарьинской областях (47% -48%).

4. COVID-19 оказал непропорционально негативное влияние на экономическое, социальное и психологическое благополучие женщин. Согласно опросу женщины чаще всего обращались за помощью в махаллинские центры (89% ответов). Хотя это может указывать на то, что женщины чаще являются заявителями на получение социальных пособий, но в данном случае это, скорее всего, указывает на то, что именно эта категория оказалась в особенно уязвимом положении из-за пандемии. Во-первых, женщины составляют большинство формальных или неформальных работников в секторах услуг, производства продуктов питания и напитков и образования, которые сильно пострадали от кризиса. Во-вторых, женщины берут на себя основную роль по уходу за детьми, которую они продолжали выполнять, оставаясь дома во время пандемии. Возросшая нагрузка на женщин по уходу за детьми, а также надзору за образованием детей снижает их трудоспособность. Почти 50% респондентов подтвердили, что карантин *увеличил домашнюю нагрузку на женщин* (работа по дому, уход за детьми, престарелыми и больными членами семьи). В-третьих, поскольку большинство рабочих-мигрантов из Узбекистана - мужчины, пандемия привела к тому, что жены рабочих-мигрантов лишились средств к существованию из-за закрытия границ в самый прибыльный сезон для трудовой миграции. В-четвертых, и это национальная особенность стран Центральной Азии, где часто встречаются семьи из нескольких поколений, карантинные меры, требующие, чтобы люди оставались дома, скорее всего, привели к тому, что невестки подверглись психологическому и эмоциональному давлению со стороны родных своих мужей».

Потеря работы, снижение доходов в сочетании с принудительной изоляцией внутри семьи вызвали повышенное психологическое напряжение во многих домохозяйствах, а это, в свою очередь,

² Согласно Закону Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан» от 5 октября 2020 года №ЗРУ640, Семейный кодекс Республики Узбекистан был дополнен статьей 4, где указано, что «семья, имеющая четверых и более детей, не достигших восемнадцати лет, является многодетной семьей»..

увеличивает риск домашнего насилия. Это явление наблюдалось во всем мире, когда в разных странах были введены меры «изоляции» для борьбы с COVID-19. В случае с Узбекистаном ситуация осложняется *устаревшими знаниями и практикой в отношении домашнего насилия и неправильным представлением о том, что это позорное явление*, которое лучше скрыть и пресечь, чем признать и бороться с ним. Об этом косвенно свидетельствует доля ответов (99%) о том, что фактов домашнего насилия в махаллях Узбекистана не зафиксировано. Этот ответ прямо контрастирует с другими источниками данных. Например, по данным Министерства внутренних дел Республики Узбекистан, количество обращений в правоохранительные органы по поводу домашнего насилия увеличилось с июня по июль 2020 года; из 202 зарегистрированных случаев преступлений против женщин за этот период 54% касались психологического насилия, 44% касались физического насилия, а остальные случаи были связаны с экономическим насилием³. С января по апрель 2020 года правоохранительные органы Узбекистана выдали 527 охранных ордеров пострадавшим от домашнего насилия⁴.

Хотя лидеры местных сообществ в городских районах лучше подготовлены к реагированию на случаи домашнего насилия, по большей части *местные лидеры махаллей мало осведомлены о том, как вести себя в случаях домашнего насилия*. Таким образом, 39% представителей махаллей испытывают потребность в дополнительной информации о методах предотвращения домашнего насилия. Вызывает беспокойство тот факт, что очень немногие респонденты испытывают необходимость улучшить свои собственные представления о случаях домашнего насилия (15%) или развеять неправильные представления об этой форме насилия (11%), когда ответы на другие вопросы опроса предполагают, что это области, которые особенно актуальны для руководства махалли. Наконец, менее 10% респондентов увидели потребность работать напрямую с жертвами домашнего насилия.

5. Наконец, в рамках исследования была предпринята попытка оценить **потребности махаллей** в смягчении негативных последствий пандемии. Было выявлено, что материальные формы помощи, такие как раздача «продуктовых наборов нуждающимся» (свыше 44% случаев), более востребованы, чем использование помощи волонтеров. Основными получателями социально-экономической помощи, оказанной махаллями во время карантина, были женщины и пожилые люди (группа, которая, вероятно, также включает женщин). На вопрос о помощи, необходимой махаллям для борьбы с пандемией, большинство представителей (47–49%) указали на необходимость улучшения системы местного самоуправления, включая оснащение офисов махаллей современным оборудованием, сокращение бюрократической отчетности и увеличение заработной платы персонала.

В нынешних обстоятельствах правительство по-прежнему ограничено в вариантах политики, которая может быть применена для преодоления кризиса. Уже принят ряд мер по социальной поддержке населения, предотвращению банкротства предприятий, стимулированию занятости и экономической активности. В то же время для достижения эффективности подобных мер требуется целостный подход к ситуации.

На основании полученных данных при проведении исследования предлагается следующий **комплекс мер**, направленных на смягчение негативных последствий COVID-19.

1. Меры по оживлению экономической активности и трудоустройству населения в махаллях

1.1. Скорректировать экономическую политику, чтобы способствовать ускоренному восстановлению малого и среднего бизнеса в трудоемких секторах. Это предполагает разрешение малому бизнесу в сфере бытовых услуг и продажи непродовольственных товаров работать в

³ Данные Министерства внутренних дел Республики Узбекистан, 16 июля 2020 г. <https://telegra.ph/Operativnaya-svodka-Ministerstva-vnutrennih-del-po-sostoyaniyu-na-6-12-iyulya-2020-g-07-16>

⁴ Опарина Д. Узбекистан: семейное насилие во время коронавируса продолжается, 20 мая 2020 г., Центральноазиатское бюро аналитической журналистики (CABAR), <https://cabar.asia/ru/uzbekistan-semejnoe-nasilie-vo-vremya-koronavirusa-prodolzhaetsya/>.

махаллях в строгом соответствии со всеми санитарными стандартами. Меры по стимулированию экономического восстановления должны разрабатываться с учетом производственно-сбытовых цепочек и сезонных факторов, чтобы карантин оказывал минимальное воздействие на сезон сбора урожая в сельской местности и продажу урожая, особенно в частном секторе.

1.2. Расширение возможностей для семейного предпринимательства за счет создания платформ для малого частного бизнеса в махаллях. Семейный бизнес потенциально может быть источником занятости и дохода для женщин и молодежи (как молодых мужчин, так и женщин). Важно способствовать созданию малых частных предприятий на базе махалли с упором на более долгосрочные инвестиции в производство потребительских товаров, пользующихся спросом у жителей махалли, а также стимулирование частного сектора к импорту или производству дефицитных товаров на местном уровне. Для этого необходимо открыть доступ к стартовому капиталу, например, льготным банковским кредитам, существенно снизить стоимость банковских услуг, снизить залоговые требования в оформлении кредитных средств при гарантиях махалли⁵. Органы махалли могут выступать в качестве поручителей долгосрочных займов и грантов на международное развитие. Любые инициативы, направленные на повышение роли женщин в семейном бизнесе, должны включать принятие мер для облегчения бремени неоплачиваемой работы по дому и по уходу, а не дальнейшего увеличения бремени.

2. Меры по переориентации политики социальной защиты наиболее пострадавших групп

2.1. Политика социальной защиты должна стать более действенной и целевой для получения максимального мультипликационного эффекта. В дополнение к затронутым группам, выявленным в ходе опроса: семьям с низким доходом, многодетным семьям и трудовым мигрантам – политика социальной защиты должна охватывать одиноких матерей, воспитывающих детей в возрасте до 18 лет, пенсионеров, как одиноких, так и живущих с детьми. и внуков, инвалидов, лиц трудоспособного возраста, потерявших работу в формальном секторе, и переживших насилие в семье.

2.2. Повышение квалификации и переподготовка людей трудоспособного возраста через краткосрочные курсы профессионального обучения в рамках государственно-частного партнерства между Министерством занятости и негосударственными образовательными учреждениями. Это поможет восстановить спрос на образовательные услуги, предоставит гражданам больше возможностей для самореализации в экономической деятельности и в долгосрочной перспективе, значительно увеличит человеческий капитал страны. Особое внимание следует уделять молодым женщинам и мужчинам, не получающим образования, работы или профессиональной подготовки (НОРП), чтобы уменьшить потенциальные негативные последствия COVID-19.

2.3. Повышение точности и доступности данных о социальных группах, наиболее серьезно пострадавших от пандемии. Это включает разработку цифровых решений (информационные системы для ведения дел, электронные реестры и т.д.) для сбора, обработки и анализа информации о социальном, экономическом и гендерном профиле жителей махалли, обращающихся за социальной помощью, а также развитие цифровых навыков ее работников. Эти меры, а также наращивание потенциала представителей махаллей по сбору и анализу данных с разбивкой по полу и другим

⁵ В частности, это касается организации общественного мониторинга реализации на практике пункта 5 Постановления Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы вовлечения населения в предпринимательство и развитию предпринимательства» от 13 октября 2020 года №ПП-4862. Им установлен порядок, в соответствии с которым лицам, получившим специальные сертификаты негосударственных образовательных организаций АКБ «Микрокредитбанк» выделяются: микрокредиты без обеспечения в размере до 33 миллионов сумов на организацию своего бизнеса физическим лицам, имеющим предпринимательские инициативы, в том числе молодежи и женщинам; микрокредиты в размере до 225 миллионов сумов лицам, учредившим микрофирмы и малые предприятия, на основе поручительства третьих лиц, страховых полисов, залога приобретаемого в кредит имущества, поручительства Государственного фонда поддержки предпринимательской деятельности и других видов обеспечения, предусмотренных законодательством. При этом микрокредиты выделяются на срок до 3-х лет, включая льготный период до 6 месяцев по основной ставке Центрального банка».

факторам, помогут внедрить основанные на данных и доказательные подходы к принятию решений, касающихся социальной поддержки местного населения.

3. Меры по устранению воздействия COVID-19 на женщин

3.1. Приоритетом должны стать меры по облегчению неравного бремени неоплачиваемого домашнего труда и ухода за женщинами. Государственные инвестиции должны быть переведены в инфраструктуру социальной помощи, особенно в уход за детьми, престарелыми и уход за больными, которые обеспечивают универсально доступные (особенно в сельской местности) и высококачественные услуги по уходу. Инвестиции в этот сектор создадут возможности для достойной работы для женщин и мужчин и позволят большему количеству женщин выйти на рынок труда или повторно выйти на рынок труда, помогая ликвидировать гендерный разрыв в рабочей силе.

3.2. Удовлетворение особых потребностей женщин можно было бы начать с внедрения механизма, с помощью которого женщины и девушки, подвергшиеся домашнему насилию, могли бы конфиденциально обращаться за помощью в махаллу. Это должно быть достигнуто путем привлечения и сотрудничества с женскими неправительственными организациями и специалистами. Во время пандемии операторы мобильной связи могли предоставить женщинам доступ к номерам горячей линии даже при нулевом балансе (бесплатно). Можно создавать или использовать цифровые решения (такие, как боты Telegram или мобильные приложения) для сообщения о случаях насилия в отношении женщин махаллям и правоохранительным органам.

3.3. Развитие у администраций махалли навыков гендерного реагирования для создания системы выявления конфликтов в семьях и случаев домашнего насилия, поддержки женщин в семьях, подвергшихся домашнему насилию, предоставление социальной помощи (такой, как первичная психологическая и медицинская помощь, юридические консультации или временное убежище), а также оказание профессиональной помощи семьям в разрешении конфликтов. Необходимо разработать и опубликовать на узбекском, русском и каракалпакском языках специальные методические пособия для активистов махаллей по выявлению и профилактике насилия по признаку пола, а также для оказания соответствующей поддержки пережившим насилие. Для махаллей необходимо провести ряд учебных программ по выявлению, предотвращению и поддержке жертв насилия в отношении женщин.

3.4. Разработка и реализация программ повышения осведомленности для повышения знаний и отношения населения к домашнему насилию. Помимо образовательных мер, эти программы должны активно использовать мягкие инструменты и модели поведения, позитивную дискриминацию и т.д. для усиления культуры нетерпимости к насилию в отношении женщин в обществе, а также помочь в выявлении и различении различных типов насилия - психологического, эмоционального и физического.

4. Меры по повышению потенциала махаллей в плане реагирования на COVID-19

4.1. Создание технического и кадрового потенциала Министерства по поддержке махалли и семьи. Это требует удовлетворения оперативных потребностей недавно созданного Министерства путем оказания поддержки в оснащении его офисов, создании цифровой инфраструктуры, повышении инклюзивной составляющей его помещений для обеспечения эффективной работы с различными группами населения. Например, люди с ограниченными возможностями, пережившие гендерное насилие, люди в ситуациях бездомности и т. д. Для сотрудников Министерств необходимо разработать и внедрить программы наращивания потенциала и обучения по современным подходам к социальной защите, основанным на передовой международной практике и хорошем понимании местного контекста.

4.2. *Совершенствование правительственной коммуникационной стратегии реагирования на COVID-19* с упором на объяснение отсутствия риска со стороны тех, кто прошел соответствующее лечение COVID-19, для противодействия стигме и дискриминации. Также материалы, освещающие ситуацию вокруг пандемии, должны основываться на критическом анализе, чтобы объективно выявить и проиллюстрировать причинно-следственные связи. Это требует профессионального подхода специалистов по связям с общественностью и коммуникациям, ключевых агентств, участвующих в реагировании на COVID-19 в Узбекистане (Министерство здравоохранения, Министерство по поддержке махалли и семьи, местные хокимияты).

4.3. *Изучение и использование инновационных подходов к социальной защите.* Для удовлетворения растущего числа просьб о помощи махаллям необходимо изучить возможности мобилизации спонсорской и гуманитарной помощи для пострадавшего населения. В связи с этим Министерство по поддержке махалли и семьи могло бы расширить свое сотрудничество с международными гуманитарными организациями, местными НПО и добровольческими сообществами для сбора и распределения спонсорских средств. Это требует создания механизма для определения и количественной оценки конкретных типов и форм помощи, в которых нуждается местное население, в тесной консультации со старшими членами махалли (аксакалами). Для обеспечения прозрачности и мобилизации ресурсов (посредством сбора средств или краудсорсинга) эта информация должна быть опубликована в Интернете.

В целом, чтобы улучшить адресность последующих пакетов социально-экономической поддержки, правительство и другие заинтересованные стороны должны лучше учитывать региональный контекст в соответствии с такими критериями, как плотность населения, уровень урбанизации, наличие крупных промышленных предприятий и других стабильных источников доходов, притока и оттока мигрантов. Также важно учитывать сезонные факторы, чтобы карантин минимально сказался на сезоне сбора и продажи урожая, особенно в частном секторе.

ВВЕДЕНИЕ

30 января 2020 года Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения объявил вспышку нового коронавируса (COVID-19) «чрезвычайной ситуацией» в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение⁶. Указом Президента Республики Узбекистан немедленно была создана Специальная республиканская комиссия (возглавляемая премьер-министром) для разработки и координации политики и мероприятий по борьбе с пандемией в стране⁷. После того, как 15 марта 2020 года в Узбекистане был зарегистрирован первый человек с COVID-19,⁸ Специальная республиканская комиссия начала приостанавливать предоставление ключевых услуг, применяя поэтапный подход. Все учебные заведения были временно закрыты (16 марта 2020 г.), после чего были приостановлены некоторые общественные услуги (например, судебные заседания и общественный транспорт), закрыты торговые центры, предприятия и базары (за исключением продовольственных рынков и аптек; 19 марта 2020 г.) и перевод коммерческой деятельности на удаленные службы, когда это возможно (24 марта 2020 г.). По всей стране были введены меры изоляции и самоизоляции.

Чрезвычайные меры не распространялись на предприятия или отдельные предприятия, которые считались необходимыми. Частные компании, которые смогли обеспечить социальное дистанцирование и соответствовать эпидемиологическим стандартам или могли перевести бизнес-процессы в онлайн или удаленный формат, продолжали работать. Например, значительное количество кафе и ресторанов в городах начали предоставлять услуги на вынос. Такие меры означали, что в краткосрочной перспективе снизился уровень безработицы. Государственные предприятия продолжали работать с некоторыми ограничениями, в основном связанными с обеспечением социального дистанцирования.

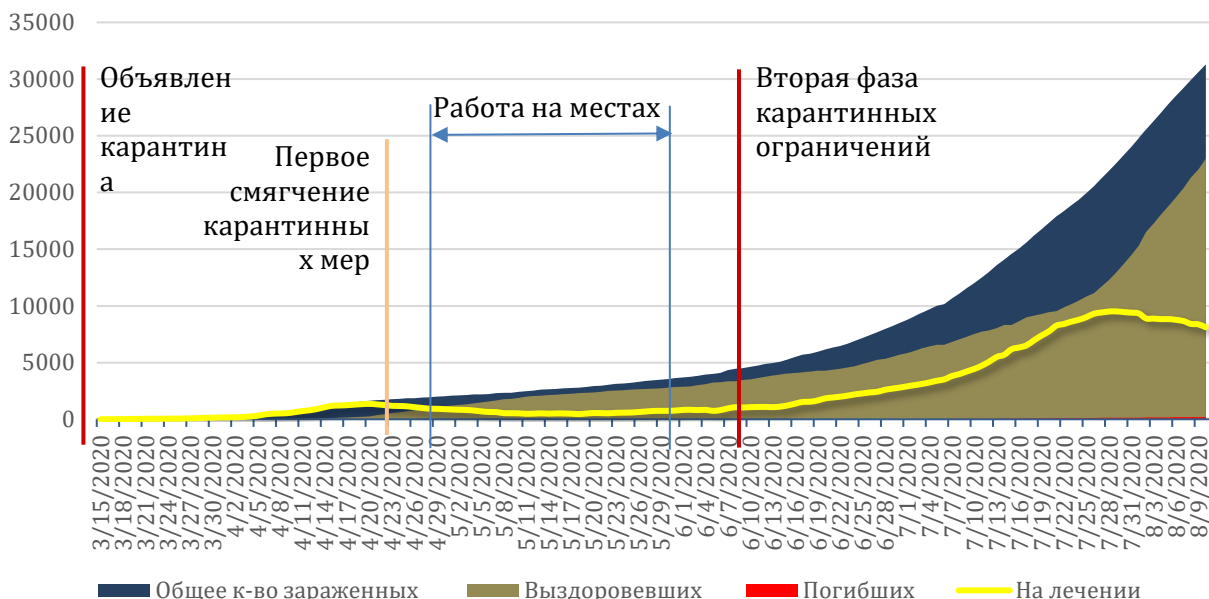
Все люди, у которых был диагностирован COVID-19, были помещены в карантин для лечения, независимо от тяжести их симптомов, чтобы предотвратить возможное распространение вируса и обеспечить соответствующее лечение. Любой, кто контактировал или мог контактировать с человеком, заразившимся COVID-19, помещался в карантин как минимум на 14 дней, в зависимости от результатов тестирования на COVID-19. Были приняты меры по облегчению возвращения граждан Узбекистана из-за границы. По прибытии всех граждан поместили на карантин в централизованное учреждение. Во всех областях республики организованы специализированные медицинские учреждения и карантинные зоны. Например, карантинные зоны созданы в Ташкентской, Наманганской и Сурхандарьинской областях, построена специализированная многофункциональная больница на тысячу коек в Зангиатинском районе Ташкентской области. В результате таких мер с марта по апрель 2020 года снизилась частота заражения коронавирусом, а количество выздоровевших от COVID-19 увеличилось. К маю 2020 года количество людей, получающих лечение от COVID-19, сократилось до минимального уровня. См. Рисунок 1 ниже.

⁶ WHO, WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV), 30 January 2020, [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-er-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-er-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov))

⁷ Комиссия из 25 человек сформирована из министров и руководителей государственных органов. В настоящее время в состав комиссии входят две женщины: министр здравоохранения и министр дошкольного образования. См: Распоряжение Президента Республики Узбекистан об образовании Специальной республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан, <https://lex.uz/docs/4720408>

⁸ По данным Агентства санитарно-эпидемиологического благополучия при Министерстве здравоохранения Республики Узбекистан.

1-диаграмма. COVID-19 в Узбекистане



Для устранения негативных экономических последствий чрезвычайных мер Президент Ш. Мирзиёев 19 марта 2020 года объявил о первом пакете антикризисных экономических мер⁹. Антикризисный фонд в размере 10 триллионов сумов был создан при Министерстве финансов для поддержки восстановления экономики и улучшения системы здравоохранения. Среди этих мер малому бизнесу и индивидуальным предприятиям были предоставлены налоговые льготы, и отсрочка платежей по кредитам. С марта по апрель 2020 года Президент утвердил еще три пакета антикризисных мер.

Усилия по оптимизации возможностей системы здравоохранения включали строительство трех специализированных больниц для лечения COVID-19 и закупку дополнительных материалов и оборудования, таких, как вентиляторы, концентраторы кислорода и средства индивидуальной защиты. Было выделено около 500 миллиардов сумов¹⁰ на закупку тестов на COVID-19, машин для полимеразной цепной реакции (ПЦР) и другого лабораторного оборудования. Были реконструированы несколько медицинских учреждений.

Узбекистан получил гуманитарную помощь из ряда стран на общую сумму более 78 миллионов долларов США¹¹. Предпринимались попытки оказать социальную поддержку наиболее уязвимым слоям населения. Уязвимые группы – это те, которые обычно получали поддержку до пандемии COVID-19, включая домохозяйства с низким доходом, одиноких матерей, одиноких пожилых людей и людей с ограниченными возможностями. Институт махалли – административная единица на уровне местного сообщества - играет главную роль в обеспечении адресного предоставления социальных пособий и помощи в трудоустройстве. С февраля 2020 года работу махаллей координирует недавно созданное Министерство по поддержке махалли и семьи.

Ограничительные меры, принятые в ответ на пандемию COVID-19, имели значительные социально-экономические последствия для страны. По данным Государственного налогового комитета, по состоянию на апрель 2020 года 38,4% индивидуальных предпринимателей (более 95 000

⁹ Gazeta.uz, Создается Антикризисный фонд на сумму 10 трлн сумов, 19 марта 2020 г.,

<https://www.gazeta.uz/ru/2020/03/19/anti-crisis-fund/>

¹⁰ UZA, Насколько оправдан повторный карантин, или как Узбекистан намерен дальше бороться с пандемией, 16 июля 2020 г., <http://uza.uz/ru/society/naskolko-opravadn-povtornyiy-karantin-ili-kak-uzbekistan-name-16-07-2020>

¹¹ Podrobno.uz, Антикризисный фонд, созданный правительством Узбекистана для борьбы с коронавирусом, уже потратил порядка \$75 млн, 16 апреля 2020 г., <https://www.podrobno.uz/cat/obchestvo/antikrizisnyy-fond-sozdannyi-pravitelstvom-uzbekistana-dlya-borby-s-koronavirusom-uzhe-potratil-porya/>.

предпринимателей) приостановили свою деятельность из-за карантинных ограничений¹². Еще 196 000 предприятий значительно снизили объемы производства. Налоговые поступления за 20 дней апреля в ряде регионов снизились на 30-40%, а в некоторых районах и городах - более чем на 50%¹³. В Узбекистане число безработных увеличилось с 1,35 миллиона до двух миллионов из-за приостановки многих видов деловой активности в рамках усилий по борьбе с пандемией COVID-19¹⁴. Из-за закрытия международных границ 550 000 трудовых мигрантов в Узбекистане не смогли выехать в другие страны на заработки¹⁵. Обращать внимание, что официальные доступные уровни безработицы и данные о трудовых мигрантах и предпринимателях, имеющих отношение к пандемии COVID-19, не дезагрегированы по мужчинам и женщинам.

В то же время имеется ограниченная информация о текущей ситуации в местных сообществах или о серьезности воздействия пандемии на уровень жизни. Без точных и подробных данных о насущных потребностях населения на уровне домохозяйств меры, принимаемые Правительством Узбекистана для борьбы с пандемией и ее последствиями, менее эффективны.

Правительство признало, что меры, принятые для усиления социального дистанцирования и ограничения экономической деятельности, не способны остановить пандемию. Более того, такие меры неизбежно ухудшат социально-экономическую ситуацию в стране и будут иметь негативные последствия для уровня жизни и благосостояния населения. Другие долгосрочные последствия включают возможность роста преступной активности и ухудшение психологического здоровья населения. Узбекистан ищет эффективные решения не только для быстрого восстановления экономики, но и для целевых инициатив по социальной защите, занятости и повышению способности рабочей силы реагировать на новые условия.

ЦЕЛЬ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования заключалась в оценке экономического и социального воздействия профилактических мер, принятых для ограничения распространения COVID-19 на местном (махаллинском) уровне. Предполагается, что результаты исследования помогут Правительству в подготовке антикризисных мер и поддержке наиболее уязвимых домохозяйств и сообществ. Исследование проводилось посредством анонимных опросов, распространенных среди представителей махаллей Республики Узбекистан.

Махалля – традиционный узбекский институт гражданского самоуправления, восходящий к среднеазиатским ханствам. После обретения Независимости в 1991 году статус махалли регулируется специальным законом. Структура махалли состоит из председателя, который избирается гражданами, проживающими в местном сообществе, заместителей председателя (которые консультируются по конкретным вопросам) и советников. Обратите внимание, что закон описывает главу махалли как «председатель» (*аксакал*)¹⁶. Хотя традиционно руководство махаллей считалось мужской ролью, это не является требованием для должности (по оценкам в 2016 году женщины были избраны

¹² Gazeta.uz. Из-за карантина приостановили работу 38% ИП— ГНК (уточнено), 21 апреля 2020, <https://www.gazeta.uz/ru/2020/04/21/individual-entrepreneur/>

¹³ Gazeta.uz. Президент дал поручения по обеспечению занятости населения, 22 апреля 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/04/22/employment/>

¹⁴ Gazeta.uz. Число безработных достигло почти 2 миллионов из-за пандемии, 9 июня 2020 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/09/unemployment/>

¹⁵ Там же.

¹⁶ Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» (в новой редакции) от 22 апреля 2013 г. № ЗРУ-350.

руководителями 14,3% махаллей;¹⁷ это больше, чем в предыдущие годы). Председатель махалли должен быть в курсе ситуации в местном сообществе и благополучия каждого домохозяйства. Благодаря своей надзорной роли в сообществе махалля имеет уникальные возможности для управления системой социальной защиты, а также для оценки воздействия пандемии COVID-19 и мер по борьбе с ней на местном уровне.

Как отмечалось выше, в феврале 2020 года Постановлением Президента было создано новое Министерство по поддержке махалли и семьи (Министерство)¹⁸. Министерство по поддержке махалли и семьи является государственным органом, ответственным за разработку и реализацию политики в поддержку «семьи, женщин и пожилых людей»¹⁹. Одним из наиболее значительных изменений, вызванных созданием министерства, стал роспуск Комитета женщин Узбекистана, квазигосударственной структуры, которая координировала дела женщин на национальном, региональном и местном уровнях, а также упразднение структуры местного женского комитета, лидеры, которые занимали должности заместителей министров или аналогичные должности на национальном и региональном уровнях. Одним из основных направлений нового Министерства является поддержка «социальной активности женщин, укрепление их места в обществе, усиление гарантий защиты их прав и законных интересов», что включает в себя выявление проблем, которые, в первую очередь, затрагивают женщин, положение социальной, правовой, психологической и материальной помощи женщинам²⁰. Можно констатировать, что Министерство переняло некоторые структуры бывшего Комитета женщин. Отдельно выделим, что в 2020 году была введена должность заместителя председателя схода граждан по делам семьи, женщин и социально-духовным вопросам взамен должности специалиста по работе с женщинами и укреплению духовно-нравственных ценностей в семьях по одной штатной единице на каждый сход граждан, а также с сохранением порядка финансирования за счет средств местного бюджета²¹.

Роль Министерства и самих махаллей особенно важна в свете других обязательств государства по обеспечению равных прав женщин и мужчин, в том числе в экономической и социальной сферах, а также свободы от насилия в семье. Согласно законодательству, все министерства разделяют ответственность за обеспечение реализации государственной политики и программ, направленных на достижение равных прав и возможностей для женщин и мужчин²² и направленных на защиту женщин от насилия и домогательств²³.

Это исследование было проведено ПРООН в Узбекистане и Министерством по поддержке махалли и семьи путем социологического опроса представителей местного сообщества во всех регионах страны. Данное исследование проводилось в мае и июне 2020 года. В соответствии с практикой ПРООН по оценке гендерного разрыва в таких областях, как средства к существованию, благосостояние и условия жизни, опрос включал несколько вопросов для получения информации о воздействии пандемии на женщин по сравнению с мужчинами.

¹⁷ Kuliev, K., Uzbekistan: Why Should the State Weaken Control Over the Institute of Mahalla?, 17 January 2019, Central Asian Bureau for Analytical Reporting (CABAR), <https://cabar.asia/en/why-should-the-state-weaken-control-over-the-institute-of-mahalla/>

¹⁸ См. Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организации деятельности Министерства по поддержке махалли и семьи Республики Узбекистан», 18 февраля 2020 г., № ПП-4602, <https://www.lex.uz/docs/4740337>

¹⁹ См. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по оздоровлению социально-духовной атмосферы в обществе, дальнейшей поддержке института махалли, а также поднятию на новый уровень системы работы с семьями и женщинами», 18 февраля 2020 г., № УП-5938, <https://www.lex.uz/docs/4740347>

²⁰ Там же.

²¹ Там же

²² Закон Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», 2 сентября 2019 г., № ЗРУ-562, <https://www.lex.uz/docs/4494873>

²³ Закон Республики Узбекистан «О защите женщин от притеснения и насилия», 2 сентября 2019 г., № ЗРУ-561, <https://www.lex.uz/docs/4494712>

Опрос проводился удаленно (через онлайн-платформу). В нем участвовали 3 670 респондентов, в том числе председатели махаллей (84,7% от общего числа респондентов), их заместители (12,8%) и эксперты или активисты махаллей (2,5%). Для сравнения, в Узбекистане насчитывается 8 973 махалли, и в каждой махалле проживает в среднем 3 000 граждан²⁴. Большинство махаллей, представленных в исследовании, находятся в сельской местности (62,9% респондентов). Обратите внимание, что согласно официальной статистике, 49,4% населения Узбекистана проживает в сельской местности, но некоторые регионы значительно более урбанизированы, чем другие²⁵.

Гендерная структура респондентов опроса была следующей: 75% респондентов составляли мужчины, а каждый четвертый респондент - женщина. По регионам были значительные различия. Например, более трети респондентов из махаллей Андижанской области составляли женщины, по сравнению с 9,9% в Сурхандарьинской области. Кроме того, женщины-респонденты чаще представляли городские районы, чем сельские.

Более подробная информация о методологии исследования представлена в Приложении к настоящему отчету.

Конкретная группа респондентов, представители руководства махалли, считаются хорошо информированными представителями сообществ в связи с их ролью в реализации социальных проектов и мероприятий. Их мнения являются важной оценкой происходящих изменений во время пандемии COVID-19 и могут служить одним из источников информации для разработки планов действий по организации поддержки людей, которые оказались в особо уязвимом положении.

Однако есть несколько важных моментов в методологии исследования, о которых следует помнить. Во-первых, период времени для начала полевых работ соответствовал первому ослаблению ограничений (см. Рис. 1 выше), а также повышению доступности продуктов, собранных с приусадебных участков (источник питания для многих сельских домохозяйств). Таким образом, во время полевых работ положительные эффекты контрпандемических мер создавали общее ощущение улучшений в ближайшем будущем. Более того, представителей махаллей попросили сравнить текущее положение жителей их махалли с ситуацией за 30 дней до опроса. Таким образом их попросили оценить ситуацию в то время, когда ограничения были смягчены до уровня первой фазы карантина, когда большая часть экономической деятельности была приостановлена, а количество случаев COVID-19 росло.

Во-вторых, несколько вопросов были посвящены оценке конкретного воздействия на женщин. Однако, поскольку среди респондентов было относительно небольшое количество женщин, большинство руководителей махаллей отвечали от имени недостаточно представленной группы. Таким образом, с точки зрения надежности данных, результаты, касающиеся воздействия на женщин, предполагают, что необходимы дальнейшие исследования. Эти факты следует учитывать при интерпретации результатов опроса и рассмотрении рекомендаций, содержащихся в этом отчете.

²⁴ Kuliev, K., Uzbekistan: Why Should the State Weaken Control Over the Institute of Mahalla?, 17 January 2019, Central Asian Bureau for Analytical Reporting (CABAR), <https://cabar.asia/en/why-should-the-state-weaken-control-over-the-institute-of-makhalla/>

²⁵ Данные за 2018 год. Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике. Доля городского и сельского населения в общей численности населения по регионам (2011-2018 гг.), <https://gender.stat.uz/en/osnovnye-pokazateli-en/demografiya-en/naselenie-en/426-chislennost-postoyannogo-naseleniya-na-1-yanvarya-2011-goda-en>

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ: ВОЗДЕЙСТВИЕ КАРАНТИННЫХ МЕР COVID-19

Основное внимание в исследовании уделялось влиянию вспышки коронавируса и мерам, принятым для ее сдерживания, на благосостояние населения, по оценке руководителей махалли. На уровне местного сообщества благополучие оценивается через доступ к занятости и предпринимательству, доступность мер социальной защиты и государственных услуг, а также стабильность предоставления социальных пособий. Все эти факторы представляли серьезное давление как во время первого этапа карантина в марте-апреле 2020 года, так и после ослабления ограничений в мае-июне 2020 года.

С января по июнь 2020 года рост ВВП замедлился до 0,2% по сравнению с 6,0% за аналогичный период 2019 года и 5,9% в январе-июне 2018 года²⁶. ВВП на душу населения составил эквивалент 766 долларов США, что на 1,8% меньше по сравнению с январем-июнем 2019 года. В предыдущие годы, 2018 и 2019 год, ВВП на душу населения увеличивался примерно на четыре процента в год²⁷. Фактически, период, в течение которого государство принимало меры по борьбе с глобальной пандемией COVID-19, представляет собой первый случай с 1997 года, когда ВВП на душу населения в Узбекистане продемонстрировал отрицательные темпы роста.

В конце 2019 года малый бизнес и индивидуальное предпринимательство²⁸ обеспечили более половины ВВП и три четверти рабочих мест на официальном рынке труда²⁹. Предприятия малого бизнеса сыграли значительную роль в формировании доходов домашних хозяйств, но и значительно сильно пострадали во время пандемии COVID-19. В январе-июне 2020 года на долю малого бизнеса приходилось 51,3% общей добавленной стоимости экономики страны, что на 0,2% ниже, чем в январе-июне 2019 года. Наибольшее сокращение вкладов в ВВП наблюдалось у малого бизнеса в секторах сельского хозяйства, строительства и услуг. (См.: Рис.2 и 3)

²⁶ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Производство валового внутреннего продукта, http://web.stat.uz/open_data/ru/3.3%20Volume_GDP_by_type_activity_rus.pdf

²⁷ Там же.

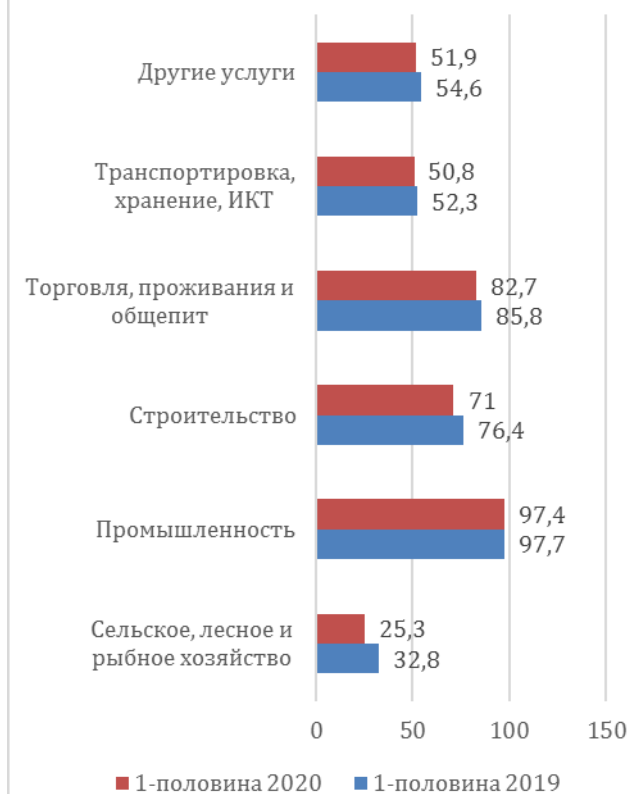
²⁸ Согласно законодательству Республики Узбекистан «малые предприятия» включают следующие категории: индивидуальные предприниматели (индивидуальные предприниматели), микрофирмы и малые предприятия. Классификации основаны как на численности занятых, так и на секторах экономики.

²⁹ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, доля малого бизнеса и частного предпринимательства, http://web.stat.uz/open_data/ru/3.3%20Volume_GDP_by_type_activity_rus.pdf

Рисунок 2. Темпы роста добавленной стоимости в первой половине 2019 и 2020 гг.



Рисунок 3. Доля малого бизнеса по отраслям экономики



Источник: Государственный комитет статистики, Производство валового внутреннего продукта, http://web.stat.uz/open_data/ru/3.3%20Volume_GDP_by_type_activity_rus.pdf

В то же время малые и индивидуальные предприятия обычно считаются более гибкими, что, в свою очередь, означает, что остановка и восстановление операций обходится дешевле (как по времени, так и по деньгам), чем на крупных предприятиях. Положительная динамика в противодействии пандемии в марте-апреле и облегчение режима карантина в мае могли повлиять на ожидания респондентов в отношении скорейшего возвращения в бизнес и восстановления доходов. Но, очевидно, не во всех случаях.

1. Влияние на благополучие

Опрос выявил уровень неудовлетворенности и обеспокоенности ситуацией. Каждый четвертый респондент считает, что благосостояние жителей махалли ухудшилось (ситуация либо «ухудшилась» - 20,8%, либо «значительно ухудшилась» - 4,6%). Более трех четвертей респондентов (76,7%) заявили, что количество семей, потерявших доход, увеличилось за 30 дней до проведения опроса. Кроме этого, 89,9% представителей махаллинских сходов граждан отметили увеличение количества обращений за получением материальной помощи.

Приведенные выше цифры свидетельствуют о том, что существует предел способности населения к самоизоляции и отражают рост беспокойства людей по поводу решения возникающих проблем и их потребности обращаться за помощью в махаллю.

Потеря дохода и работы

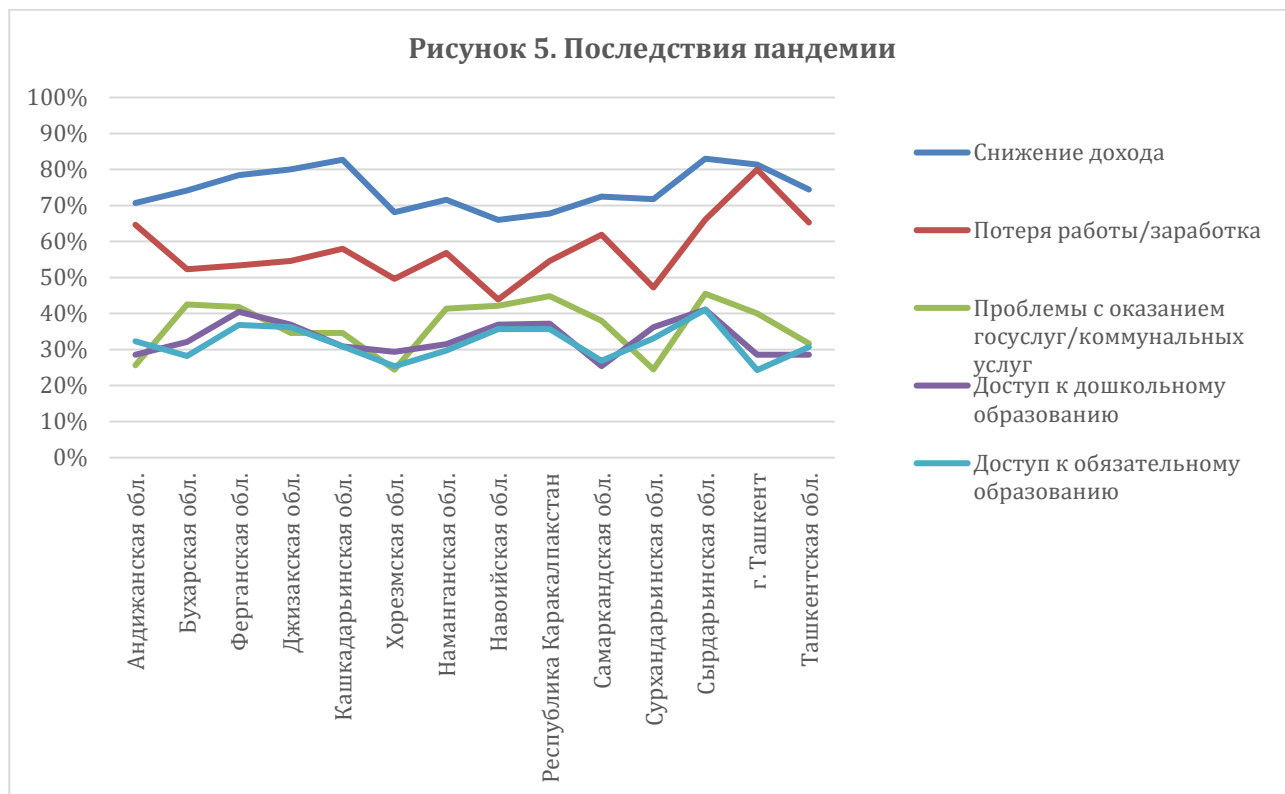
Основные негативные последствия введения карантинных мер приходится на экономическую сферу. В целом население понимает важность противодействия COVID-19, но также выражает обеспокоенность возможностью значительного снижения доходов, в том числе из-за потери работы. Снижение доходов, сопровождаемое потерей работы, было названо руководителями махаллей наиболее серьезными проблемами, с которыми сталкиваются жители. См. Рисунок 4 ниже. Обратите внимание, что респондентам было предложено ранжировать пять вариантов из списка из 19 с возможностью добавления выявленных ими проблем.

Рисунок 4. Десять основных проблем жителей махалли, связанных с условиями карантина



Самой распространенной проблемой среди населения является, по мнению руководителей махаллей, снижение доходов (74,4% респондентов). Эта проблема, которая была определена как наиболее серьезная как для городских, так и для сельских районов, связана не только с потерей заработка, но и с другими финансовыми поступлениями в домохозяйства, такими как денежные переводы. Вторая наиболее серьезная проблема – это потеря работы и / или заработка, связанные с заработной платой, прибылью от малого бизнеса или предпринимательской деятельностью. Более половины респондентов (58,4%) полагают, что с этой проблемой уже сталкиваются жители их махалли. Большинство респондентов (72,2%) отметили, что количество семей, потерявших работу или источник заработка, увеличилось за 30 дней, предшествующих опросу. В ответах при этом не было сделано различий в отношении того, какие члены семьи, т.е. женщины или мужчины, потеряли работу.

Сравнивая регионы Узбекистана, два показателя, т.е. снижение доходов и потеря источников дохода, были сочтены серьезными проблемами в Ташкенте (80% респондентов выделили эти два вопроса, Рисунок 5.). В Джизакской, Кашкадарьинской и Сырдарьинской областях свыше 80% опрошенных также отметили падение доходов, но в значительной меньшей степени сообщали об утрате их источников (в Сырдарье 66% отметили потерю работы / заработка, менее 60% – в двух других областях). Респонденты из Хорезмской области дали самые положительные ответы (только 68% и 50% соответственно, но назвав эти две проблемы критическими для населения).



Малый бизнес - основной источник дохода и занятости в Узбекистане. В 2019 году 76,5% рабочей силы было занято на малых предприятиях. Малые и микропредприятия были особенно распространены в определенных секторах экономики: в пассажирских перевозках (где малые / микропредприятия составляли 90,7% сектора), за которыми следовали торговля (84,3%), строительство (75,4%), грузовые перевозки (54,6%) и услуги (52%)³⁰. Во время карантина именно эти секторы пострадали больше всего. Чем больше в регионе субъектов малого предпринимательства (Рисунок 6), тем острее проблема получения доходов (исключение составляет только Навоийская область, где расположена наиболее развитая свободная индустриальная зона). См.: Рисунок 6.

³⁰ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике. Малое предпринимательство, <https://stat.uz/uploads/doklad/2019/yanvar-dekabr/ru/8.pdf>.

Рисунок 6. Количество малых предприятий (2019 г., на 1000 населения, Госкомстат)



Вставка 1. Женщины-предприниматели в Узбекистане

Значительные усилия государства по поддержке предпринимательства способствовали расширению участия женщин в этом секторе. И все же женщины остаются меньшинством среди тех, кто занимается частным бизнесом. В 2018 году в Узбекистане насчитывалось более 182 тыс. женщин-предпринимателей, что составляет 29% от всех зарегистрированных в стране хозяйствующих субъектов (предположительно, включая также индивидуальных предпринимателей)³¹. Согласно национальной статистике, в 2019 году женщины владели 14,9% всех предприятий Узбекистана³².

Есть также определенные характеристики «женского бизнеса», которые влияют на их способность сохранять платежеспособность во время и после периода пандемии. Во-первых, предприятия, возглавляемые женщинами, сконцентрированы на микро- или индивидуальном уровне, что является отражением того факта, что женщины имеют ограниченный доступ к ключевым ресурсам, включая капитал и ссуды, деловые навыки и финансовую грамотность и даже время, которое может быть посвящено исключительно деловой деятельности. (последнее связано с основными обязанностями женщин по неоплачиваемой работе по дому и по уходу за детьми). Предприятия, возглавляемые женщинами, также сосредоточены в конкретных секторах, в основном в сфере услуг (на которую приходится около трети всех предприятий женщин), за которыми следуют торговля и производство (продовольственных и непродовольственных товаров)³³. Карантинные меры не только серьезно повлияли на работу предприятий сферы услуг, но также включали временное закрытие детских учреждений и школ. Оба эти ограничения будут иметь серьезные последствия для женщин-предпринимателей и способны создать для них особые проблемы в поддержании жизнеспособности бизнеса в течение этого периода.

По типу поселений потеря работы и заработка была более серьезной для махаллей в городах, чем в сельской местности (Рисунок 7.), в то время как степень снижения доходов оценивалась на одном уровне как в сельской, так и в городской территориях. В сельских районах домохозяйства имеют возможность производить некоторые продукты питания и сельскохозяйственную продукцию для собственных нужд и во многих случаях продавать их на местных рынках. У городских жителей нет

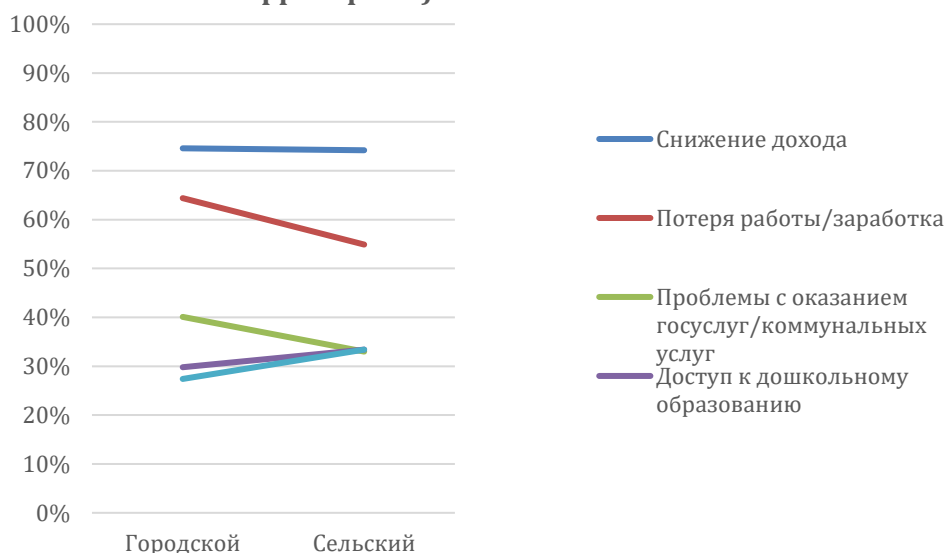
³¹ Отчет о реализации Пекинской декларации и Платформы действий. - Узбекистан, 2019. - С.. 11.

³² Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, «Доля фирм, принадлежащих женщинам». <https://gender.stat.uz/en/i-group-en/1337-share-of-women-owned-firms>.

³³ Азиатский банк развития. Отчет по гендерной оценке страны в Узбекистане, 2018. – С.. 35.

таких возможностей снизить риски бедности в случае потери работы. Доступность коммунальных и бытовых услуг также важнее в городах, чем в сельской местности. Хорошо развитая инфраструктура ИКТ в городах предоставила лучшие возможности для дистанционного обучения в школах и университетах, а также возможность работы на дому для жителей городских махаллей. Эти факторы сделали проблему доступа к образовательным услугам в городах менее острой, чем в сельских поселениях.

Рисунок 7. Последствия пандемии (разбивка по городским и сельским территориям)



Результаты показывают, что пандемия может привести не только к прямой потере работы, но и к возникновению «скрытой» безработицы. На практике, когда человек официально зарегистрирован как работающий (потенциальный «источник дохода» не теряется), но его / ее зарплата могла быть значительно снижена или вообще не выплачена во время карантина, и, таким образом, возникает потеря дохода. Другим объяснением таких ответов является невозможность продавать товары собственного производства или предоставлять платные услуги из-за карантинных мер (например, частный парикмахер был бы классифицирован как «работающий», но не мог оказывать платные услуги).

Женщины и мужчины испытали бы потерю дохода и / или потерю работы или заработной платы по-разному, в зависимости от того, как они были представлены на рынке труда до вспышки COVID-19. К сожалению, методология исследования и вопросы не определили, какие члены домохозяйств в махаллях испытывали эти проблемы. Однако следует иметь в виду, что до пандемии доля женщин в формальной занятости (45,7% от всех экономически активных женщин) была ниже, чем у мужчин (54,3% от всех экономически активных мужчин)³⁴. В общей численности официально занятого населения в 2017 году мужчины составляли 61,5%.³⁵ Гендерный разрыв в участии в рабочей силе наиболее велик, когда женщины находятся в детородном возрасте, что отражает их ответственность

³⁴ Данные за 2017 год. Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Численность экономически активного населения, <https://gender.stat.uz/en/osnovnye-pokazateli-en/trud-en/aktivnoe-naselenie-en/535-chislennost-ekonomicheskii-aktivnogo-naseleniya-ru>

³⁵ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Соотношение женщин и мужчин в общей численности занятых в официальном секторе экономики в 2017 году, <https://gender.stat.uz/ru/osnovnye-pokazateli/trud/zanyatost-naseleniya/624-sootnoshenie-zhenshchin-i-muzhchin-v-obshchej-chislennosti-zanyatykh-v-ofitsialnom-sektore-ekonomiki-v-2017-godu>

за неоплачиваемую работу по дому и по уходу³⁶. В 2017 году женщины составляли чуть более половины обратившихся в Центры помощи в трудоустройстве и социальной защите при Министерстве труда и занятости³⁷. Учитывая, что ограниченное участие женщин в формальной работе было проблемой еще до вспышки COVID-19, существует риск того, что любой экономический спад еще больше подтолкнет их к экономической зависимости.

Значительное количество респондентов (43,8%) отметили увеличение количества трудовых мигрантов, вернувшихся в махаллю, за период, охватываемый опросом. Примечательно, что опрос проводился в мае 2020 года, когда международные границы были закрыты для сдерживания COVID-19, а трудовые мигранты, потерявшие работу в принимающих странах (например, в России и Казахстане), не могли вернуться³⁸. С тех пор ограничения на поездки были ослаблены, а отток мигрантов увеличился, и, таким образом, внутренний рынок труда Узбекистана будет испытывать соответствующее дополнительное бремя³⁹. Оперативность действий, предпринятых в регионе для борьбы с COVID-19, означала, что у трудовых мигрантов было мало возможностей подготовиться к своему возвращению, с точки зрения накопления средств, которые можно было бы использовать для ресоциализации и поиска новой работы. По мнению представителей махалли, вернувшиеся трудовые мигранты будут больше всего нуждаться в материальной и продуктовой поддержке (25 и 28% респондентов соответственно), а также в обеспечении работой (54% ответов).

Трудовая миграция из Узбекистана сама по себе является формой занятости, присущей в основном мужчинам. По некоторым оценкам, 87% трудовых мигрантов из Узбекистана в Россию - мужчины.⁴⁰ Эта модель частично отражает тип работы, доступной на зарубежных рынках труда (например, почти половина всех рабочих-мигрантов, покидающих Узбекистан, являются строителями или водителями⁴¹), а также традиционные представления о роли мужчин в финансовом обеспечении своих семей и ожидания, что женщины могут остаться дома. Специфика трудовой миграции означает, что пандемия COVID-19 окажет прямое воздействие на возвращающихся мужчин, которые останутся без работы, а также на домохозяйства, которые ранее зависели от денежных переводов.

Динамика цен

Стоимость основных товаров напрямую влияет на экономическое благополучие населения. Практически половина респондентов (48,5%) отметили, что не наблюдали изменения цен на продукты питания в магазинах и на рынках, находящихся на территории их махаллей в течение 30 дней, предшествовавших опросу. Более половины респондентов (64,2%) не наблюдали повышения цен на хозяйственно-бытовые товары. Это можно объяснить тем, что правительство с первых дней карантина ввело жесткий контроль за ценами, в том числе, на социально значимые товары.

Тем не менее, каждый третий респондент (33,2%) отметил небольшое повышение цен на продукты питания в мае 2020 года. Кроме того, цены могли быть более изменчивыми в зависимости от конкретных товаров. Например, мониторинг независимых сайтов показал, что частные аптеки значительно повысили цены на противовирусные препараты, а цены в частных клиниках для проведения тестов выросли почти вдвое с 250 000 до 400 000 сум на фоне высокого спроса на

³⁶ См. Khitarishvili, T., Gender inequalities in labour markets in Central Asia, UNDP, 2017.

³⁷ Азиатский банк развития. Отчет по гендерной оценке страны в Узбекистане. 2018. - С. 11.

³⁸ См. например Radio Free Europe/Radio Liberty, Central Asian Migrants, Trapped In Russia Amid Pandemic, Pushed Back At Border, 04 August 2020, <https://www.rferl.org/a/central-asian-migrants-stuck-at-border/30766473.html>

³⁹ 16 июля 2020 г. с российско-казахстанской границы в направлении Ташкента выехали три пассажирских поезда с гражданами Узбекистана. Все пассажиры данных рейсов по прибытии будут отправлены в карантинные зоны Наманганской и Ташкентской областей. См. UZnews, Узбекистанцев, застрявших на российско-казахстанской границе, вернут на родину поездами 16 июля 2020 г., <https://uznews.uz/ru/article/22539>

⁴⁰ FAO, 2019, Gender, Agriculture and Rural Development in Uzbekistan, Country Gender Assessment Series, p. 16.

⁴¹ Эти две группы представляют 43,4% наиболее распространенных профессий среди трудовых мигрантов, согласно данным, собранным в 2018-2019 годах в рамках совместного проекта ПРООН и Комитета женщин Узбекистана.

лекарства⁴². Это говорит о том, что существующий в Узбекистане частный рынок товаров и услуг имеет потенциал гибкого реагирования на негативное изменение условий работы, несмотря на сильный государственный контроль.

Региональные различия в благополучии

Респонденты из регионов с высокой плотностью населения, вероятно, сообщили о негативных последствиях пандемии для местного населения. Такие территории, как Ташкент, Ташкентская и Самаркандская области, характеризовались более отрицательными показателями благосостояния в целом.

Вставка 2. Регионы с высокой плотностью больше пострадали от COVID-19

На вопрос: «Как, по вашему мнению, изменится самочувствие жителей вашей махалли в ближайшие 30 дней?», респонденты из Ташкента и Самаркандской области были наиболее пессимистичными. В этих регионах была самая высокая доля респондентов, ответивших, что ситуация станет «хуже» или «намного хуже» (19,9% в Ташкенте и 18,0% в Самаркандской области) по сравнению с другими регионами.

Более половины респондентов из Ташкента отметили, что цены повысились (52,1%, включая как «сильно выросли», так и «незначительно выросли») Эквивалентные ответы для Ташкентской (46,9%) и Самаркандской областей (45,6%) также были высокими. Самая высокая доля респондентов, столкнувшихся с повышением цен на хозяйственно-бытовые товары, была зафиксирована в Ташкенте (41,4%) и Ташкентской (38,9%) области.

Что касается комбинированных вопросов о снижении доходов и потере источников дохода, респонденты из Ташкента назвали эти проблемы наиболее актуальными (80% респондентов поставили каждую из этих проблем на первое место). Представители махалли Ташкента также отметили наибольший рост количества людей, потерявших источник дохода (более 50% ответов), за ними следуют респонденты из Самаркандской области (более 30%). Более четверти опрошенных в Ташкенте и Самаркандской области заявили, что во время пандемии имело место ухудшение доступа к качественным медицинским услугам.

Что касается прямых запросов о поддержке доходов от махаллинских комитетов, то о наибольшем увеличении таких запросов сообщили респонденты в Ташкенте (60% отметили такое значительное увеличение), затем следуют респонденты Самаркандской области (где более 40% респондентов отметили «значительное» или «небольшое» увеличение количества запросов о помощи). Напротив, относительно благоприятной предстает ситуация в Навоийской и Хорезмской областях, где значительный рост заявок был выбран только 20% респондентов, а свыше 25% заявили, что обращения за помощью не стали поступать чаще.

Это коррелирует с данными о наиболее актуальных проблемах, с которыми жители махаллей столкнулись на момент проведения опроса - снижении доходов и потере рабочих мест, а также о структуре экономики каждого региона. Например, две трети внутреннего продукта Навоийской области формируются за счет добычи золота. На услуги и строительство в совокупности приходится всего 16,5% регионального производства. Напротив, в Хорезмской области сельское хозяйство является ключевым двигателем местной экономики, создавая 50% регионального ВВП. Доля промышленности здесь составляет 15%, а сектор строительства и услуг вместе составляет 37% региональной добавленной стоимости. С социологической точки зрения региональные различия в благополучии (в том числе в восприятии благополучия) можно объяснить тем, что территории с

⁴² Repost, В Узбекистане цены тестов на коронавирус в частных клиниках повысились, 17 июля 2020г., <https://repost.uz/aj-v-dva-raza>

более высокой плотностью населения более урбанизированы. Некоторые из наиболее значительных различий между городским и сельским населением в связи с пандемией COVID-19 включают:

- жители городских районов, как правило, имеют более высокие социальные потребности и ожидания, чем сельские жители, из-за отсутствия других вариантов получения дохода, таких как приусадебные участки и т. д.;
- городские жители в основном рассчитывают на фиксированную заработную плату и не имеют дополнительных источников дохода;
- в городах сильнее проявляется материальная дифференциация по доходам, поэтому усиление бедности визуально проявляется быстрее;
- население в городах имеет более широкий доступ к многочисленным источникам информации, в том числе через социальные сети, что может стать катализатором паники и пессимизма в отношении ситуации;
- более высокая плотность населения в городах затрудняет социальное дистанцирование. Это может привести к большему количеству контактов и, таким образом, к более высокой вероятности заражения, а также к стрессу, связанному с попытками сохранить изоляцию;
- население сельской местности Узбекистана более привержено коллективизму, в том числе благодаря крепким семейным отношениям. Домохозяйства, состоящие из нескольких поколений, чаще встречаются в сельской местности, и они обеспечивают дополнительную материальную и продовольственную поддержку.

Социально-психологические проблемы

По мнению почти 98% респондентов, жизнь в условиях карантина и самоизоляции порождает определенные проблемы в межличностном общении (респондентам было предложено выбрать три наиболее распространенные проблемы). Основными проблемами, отмеченными руководителями махаллей, было отсутствие общения с другими людьми, отмеченное большинством респондентов. Хотя четверть респондентов указали на усиление беспокойства и стресса в результате пандемии как на особую проблему, можно сделать вывод, что другие общие проблемы, такие как возросшее бремя домашней работы для женщин, напряженность в семье и такие проблемы, как потеря семейного дохода и безработица - все это приведет к высокому уровню стресса. (См.: Рисунок 8 ниже). Респондентов не просили указать, кто из жителей, по их мнению, испытывал трудности. Исследования, проведенные в ряде других стран,⁴³ показали, что уровень стресса был особенно высоким среди женщин из-за того, что они берут на себя основные домашние обязанности по уходу за детьми, престарелыми и больными людьми, а также другие домашние обязанности, которые становятся все труднее в условиях карантина, не говоря уже об помощи в обучении и трудовом воспитании детей. В то же время более высокий уровень потери работы среди мужчин, если таковой был в Узбекистане, в сочетании с финансовыми проблемами, являются стрессовыми факторами для мужчин. Дальнейшие исследования того, как пандемия COVID-19 повлияла на психологическое здоровье женщин и мужчин, были бы полезны с точки зрения понимания того, какие виды поддержки могут быть предложены через махалли в будущем.

⁴³ См, также, UN Women Regional Office for Europe and Central Asia, 2020, The Impact of COVID-19 on Women's and Men's Lives and Livelihoods in Europe and Central Asia: Preliminary Results from a Rapid Gender Assessment, стр. 37.

Рисунок 8. Какие из приведенных ниже проблем стали наиболее важными для жителей вашей махаллы за последние 30 дней?



Эффективность коммуникации

Опрос показал, что в Узбекистане эффективно организована коммуникация для доставки населению необходимой информации о COVID-19. По пятибалльной шкале, по которой респондентов просили оценить уровень осведомленности жителей махаллы о COVID-19 (где 5 представляют «очень высокую» осведомленность, а 1 - «очень низкую»), около половины респондентов дали 4 балла. Практически каждый третий (28%) полагает, что население очень хорошо информировано о данной проблеме, они оценили уровень знаний максимальными пятью баллами.

Данные также указывают на оптимизм в отношении перспектив, которые могут быть связаны с информационной деятельностью, проводимой в махаллах. Подавляющее большинство респондентов считают, что благосостояние их жителей изменится к лучшему в ближайшем будущем даже при продолжении пандемии (75,8% участников опроса ответили, что ситуация «улучшится» и «станет намного лучше» в ближайшие 30 дней).

При этом желательно при оценке воздействия пандемии COVID-19 критически проанализировать ситуацию с целью объективного выявления причинно-следственных связей. Если такие (чрезмерно позитивные) настроения будут и дальше сохраняться среди руководства махалл, это ограничит их эффективность в выявлении и решении проблем, вызывающих обеспокоенность их сообществ.

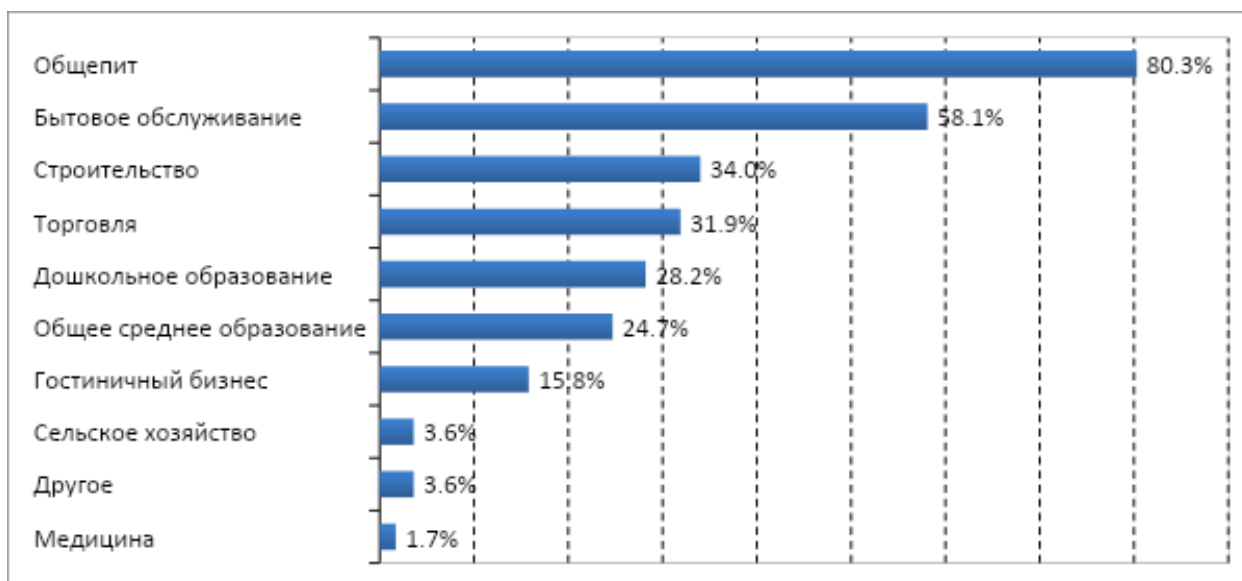
2. Воздействие на отдельные секторы

Потеря рабочих мест в сфере обслуживания и образования

По мнению респондентов, наиболее значительные потери рабочих мест, связанные с противодействием COVID-19, произошли в сфере услуг, в основном в сфере общественного питания (например, рестораны, кафе, чайханы, столовые и т. д.). На вопрос, в каких сферах деятельности наблюдается наибольшая потеря рабочих мест, подавляющее большинство респондентов отметили именно этот сектор (более 80%), за которым следуют другие услуги, предоставляемые на местном уровне, такие как парикмахерские, салоны красоты, ремонтные мастерские, ателье / пошив одежды (отмечено более чем на 58%) и образование (потерю работы в дошкольном и обязательном (общем среднем) образовании отметили 52,9% респондентов). Строительство и торговлю отметили от 25% до

30% респондентов, и около 15% отметили, что потеря рабочих мест произошла в сфере гостеприимства, особенно в гостиничном бизнесе. См. Рисунок 9 ниже.

Рисунок 9. В каких отраслях люди потеряли работу?



Как отмечалось выше, респондентов просили предоставить информацию о потере работы в их махаллях в целом, без указания безработицы мужчин или женщин. Фактически, рынок труда Узбекистана демонстрирует гендерную сегрегацию по секторам экономики, и, таким образом, преобладание потери рабочих мест в секторе услуг (особенно в сфере общественного питания) и в секторе образования, что, скорее всего, оказало сильное влияние на занятость женщин. Женщины составляют более половины работников, занятых в сфере проживания и питания, и более трех четвертей всех работников социальных секторов (здравоохранение, социальная работа и образование вместе взятые)⁴⁴. Среди сотрудников общеобразовательных учреждений (без дошкольных учреждений) в 2017-2018 учебном году 70,9% составляли женщины⁴⁵. Теоретически часть работы, которую обычно выполняют женщины, можно было бы делать удаленно (онлайн-обучение по сравнению со строительством), что привело бы к меньшей потере работы). Однако информация, предоставленная руководством махалли, свидетельствует о том, что многие работники сферы образования, в основном женщины, потеряли работу во время пандемии. С другой стороны, некоторая работа, выполняемая в основном женщинами, считалась бы необходимой, например, услуги здравоохранения.

Напротив, мужчины преобладают в технических областях, составляя более 90% работников в строительстве, транспорте и хранении⁴⁶. Сферы, в которых преобладают мужчины, связаны с более высокими зарплатами, но и на строительные работы, похоже, также повлияла потеря работы во время пандемии. Тем не менее, работа, выполняемая в основном мужчинами, также могла быть одной из

⁴⁴ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Распределение численности занятых по видам экономической деятельности по полу в среднем за 2017 год, <https://gender.stat.uz/ru/osnovnye-pokazатели/trud/zanyatost-naseleniya/917-raspredelenie-chislennosti-zanyatykh-po-vidam-ekonomicheskoy-deyatelnosti-po-polu-v-srednem-za-2016-god-2>

⁴⁵ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Преподаватели (без совместителей) по полу и видам образовательных учреждений в 2007/2008-2018/2019 учебных годах, <https://gender.stat.uz/ru/osnovnye-pokazатели/obrazovanie/srednee/1280-prepodavатели-bez-sovmestitelej-po-polu-i-vidam-obrazovatelnykh-uchrezhdenij-v-2007-2008-2018-2019-uchebnykh-godakh>

⁴⁶ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Распределение численности занятых по видам экономической деятельности по полу в среднем за 2017 год, <https://gender.stat.uz/ru/osnovnye-pokazатели/trud/zanyatost-naseleniya/917-raspredelenie-chislennosti-zanyatykh-po-vidam-ekonomicheskoy-deyatelnosti-po-polu-v-srednem-za-2016-god-2>

первых, которая должна была стать приоритетной для повторного открытия после отмены карантинных мер, по сравнению с гостеприимством и услугами, в которых женщины слишком представлены (не только в качестве сотрудников, но и в качестве владельцев бизнеса). Необходимы дальнейшие исследования и анализ, чтобы получить более детальную картину опыта женщин и мужчин в плане снижения доходов, потери заработной платы и безработицы.

Как более подробно обсуждается в следующем разделе, руководители махаллей сообщили о повсеместном закрытии предприятий местных услуг, предоставляемых малыми предприятиями в сообществе (таких как мелкий ремонт, парикмахерская, уборка и т. д.). Чаще всего приостанавливались такие бытовые услуги и работа непродовольственных магазинов (50,4% и 22,3% респондентов соответственно). Закрытие не только привело к безработице ряда людей в каждой махалле, в первую очередь, женщин, но и потеря таких услуг также увеличила бремя неоплачиваемой работы для женщин в домашнем хозяйстве, которые обычно заполняют пробелы, когда такие услуги недоступны.

Что касается будущих действий, то факт, что точки розничной торговли продуктами питания смогли строго соблюдать санитарные нормы и они не стали источником инфекции для населения, рекомендуется распространить этот опыт на другие местные службы и продажу непродовольственных товаров. продукты в махаллях. Такие инициативы потребуют вовлечения безработных в деятельность малого бизнеса, которая не требует прямого контакта с покупателями или клиентами. Например, это касается развития онлайн -бизнеса путем обучающих семинаров и выделения минигрантов, а также становления кластеров вокруг крупных производственных предприятий, которые могли бы передавать мелкие заказы в махалли».

Доступность основных товаров и услуг

Распространение COVID-19 и связанные с ним ограничительные меры в целом оказали незначительное влияние на предоставление товаров и основных услуг, включая услуги инфраструктуры, а также на уровне махаллей. В то же время 35,6% респондентов определили «проблемы с получением местных услуг» как третью наиболее частую проблему, с которой сталкивается население после сокращения доходов и потери работы.

Карантинные меры значительно снизили доступность тех видов платных услуг, которые обычно предоставляются в махаллях, таких как ремонт обуви, пошив одежды, парикмахерские и т. д. В последние годы практика платных услуг, таких как уборка дома, мытье посуды, чистка ковров и т. д. получила широкое распространение, но такие услуги также были приостановлены на период карантина.

Когда попросили оценить предоставление инфраструктурных услуг за 30-дневный период, предшествующий опросу, то по мнению респондентов, качество в целом оставалось на докарантинном уровне. В частности, респонденты отметили улучшения в сфере выдачи пенсий и пособий, обеспечения правопорядка и общественной безопасности, медицинского обслуживания, работы продовольственных торговых точек. Согласно респондентам, население в период введения ограничительных мер не испытывало проблем с электро- и газоснабжением. Осуществлялся регулярный вывоз бытовых отходов. Такое распределение ответов респондентов было типичным как для городской, так и для сельской местности всех регионов Узбекистана, что свидетельствует о сохранении в стране сильного местного государственного аппарата.

Таблица 1. Как изменился доступ к следующим услугам за последние 30 дней?

Сфера	Улучшено (стало немного / намного лучше)	Осталось на прежнем уровне
--------------	---	-----------------------------------

Выплата пенсий и пособий	80,8	13,2
Обеспечение правопорядка и общественной безопасности	78,0	19,8
Медицинские услуги	69,9	26,4
Продовольственные магазины и рынки	65,2	27,6
Банки и их отделения	58,5	29,4
Аптеки	51,0	45,4
Электроснабжение	49,6	45,6
Вывоз мусора	46,6	44,2
Газоснабжение	46,2	50,0
Центры государственных услуг	43,8	43,3
Снабжение питьевой водой	36,2	55,9

При этом наиболее значительный уровень неудовлетворенности связан с функционированием Интернета (ухудшение отмечал почти каждый четвертый респондент - 19,5%). На предоставление Интернет услуг повлияли всплески использования, которые совпали с периодом самоизоляции. Было бы полезно дополнительно оценить влияние ограниченного доступа к Интернету на школьное обучение и удаленную работу для домашних хозяйств, особенно в сельской местности.

Доступ к медицинскому обслуживанию

Респондентам опроса было задано два вопроса, чтобы оценить степень доступа населения к медицинской помощи. Что касается общего вопроса о том, изменился ли доступ к медицинским услугам в период, предшествующий опросу, почти 70% указали, что произошло некоторое улучшение. См. Таблицу 1 выше. Однако на вопрос о том, испытывали ли жители их махалли трудности с доступом к медицинской помощи, 59,3% ответили, что никаких изменений не произошло (примечательно, что 20% заявили, что доступ стал более трудным). Такой ответ был последовательным как по стране в целом, так и по всем регионам. Доступ с получением медицинской помощи находится на примерно одинаковом уровне в городской и сельской местностях. Однако в городе Ташкенте, Сырдарьинской и Самаркандской областях более 25% набрал также вариант ответа о незначительном ухудшении доступа.

В целом ответы руководства махалли свидетельствуют о том, что они не выявили каких-либо конкретных изменений в работе медицинских служб, которых можно было бы ожидать в ходе борьбы с коронавирусом, в которой второстепенные услуги обязательно были ограничены. Данное обстоятельство говорит о важности усиления работы первичных медицинских служб в махаллях.

Также следует отметить, что конкретный вид медицинских услуг в опросе не указывался. Хотя по Узбекистану нет соответствующих данных, в других оценках, проведенных примерно в тот же период в Центральной Азии, значительная часть женщин сообщила о трудностях с доступом к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья⁴⁷. Было бы полезно дополнительно

⁴⁷ См, UN Women Regional Office for Europe and Central Asia, 2020, The Impact of COVID-19 on Women's and Men's Lives and Livelihoods in Europe and Central Asia: Preliminary Results from a Rapid Gender Assessment, стр. 31.

изучить, существуют ли устойчивые трудности с доступом к услугам здравоохранения как для женщин, так и для мужчин, исходя из их конкретных потребностей.

Доступ к образованию

Согласно исследованию, четвертая и пятая наиболее часто встречающиеся проблемы в махаллях касались доступа к дошкольному образованию (32,1%) и к обязательному среднему образованию (31,2%). Практически каждый третий респондент, как в городах, так и в сельских местностях, назвал эти проблемы важными для жителей их махалли. Хотя в вопросах исследования не указывалась конкретная проблема, связанная с образованием, результаты показывают, что население не уверено в воздействии карантинных мер на сектор образования, скорее всего, из-за времени, когда такие меры были введены, и начала школьных каникул. Однако общественность пока достаточно пессимистично смотрит на процессы образования в условиях ограничений. Около 20% респондентов отметили трудности в организации дистанционного обучения. Другие общие опасения касаются более низкого качества образования после закрытия школ и обучения на уроках, транслируемых по телевидению. Лишь несколько школ, в основном частных, смогли проводить онлайн-занятия с графиком, сопоставимым с графиком до вспышки COVID-19. Как и в целом по республике, система образования не в состоянии предоставлять удаленные услуги всем детям.

Хотя в опрос не входили какие-либо прямые вопросы о влиянии закрытия школ на женщин, около половины респондентов придерживались мнения, что в целом неоплачиваемые домашние обязанности женщин, в том числе по уходу за детьми, увеличились в период пандемии. (Эта тема обсуждается ниже в разделе 4). Фактически во многих странах мира женщины взяли на себя основную ответственность за надзор за образованием детей в периоды «изоляции». Таким образом, даже несмотря на то, что этот вопрос не был поднят в ходе исследования, тем не менее ограниченный доступ детей к образованию серьезно сказывается на их развитии, а также на способности женщин заниматься приносящей доход или иной деятельностью.

Еще одна распространенная проблема для населения - перспектива получения высшего образования и трудоустройства выпускников школ. В 2020 году общеобразовательные школы Узбекистана закончили 452 тысячи юношей и девушек. Ожидалось, что 70 000 из них будут получать высшее образование и 85 000 - профессиональное образование. Если ожидаемые 95 000 молодых людей найдут работу, по-прежнему, будет необходимо обеспечить работой еще 200 000 молодых женщин и мужчин⁴⁸.

В то время как в Узбекистане гендерный паритет в системе обязательного образования близок к полному, гендерный разрыв наблюдается на уровне после среднего и высшего образования. Например, среди студентов, получивших высшее образование в 2018-2019 учебном году, 44,3% составляли женщины и 55,7% - мужчины⁴⁹. Кроме того, женщины реже, чем мужчины, получают высшее образование, что является отражением того факта, что в этом возрасте семейные и домашние обязанности становятся более серьезными. Среди населения в возрасте 25 лет и старше 12,5% женщин имеют законченное высшее образование по сравнению с 20% мужчин⁵⁰. При этом уровень

⁴⁸ Nuz.uz, Со следующего учебного года в школах вводится система профессионального обучения, 14 июля 2020 г., <https://nuz.uz/obschestvo/1159768-so-sleduyushhego-uchebnogo-goda-v-shkolah-vvoditsya-sistema-professionalnogo-obucheniya.html>

⁴⁹ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Численность студентов высших образовательных учреждений по регионам на начало 2010/2011-2018/2019 учебного года, <https://gender.stat.uz/ru/osnovnye-pokazateli/obrazovanie/vysshee/1134-chislennost-studentov-vysshikh-obrazovatelnykh-uchrezhdenij-po-regionam-na-nachalo-2010-2011-2018-2019-uchebnogo-goda>

⁵⁰ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Уровень образования населения в возрасте 25 лет и старше, по полу, <https://gender.stat.uz/ru/ii-group-ru/880-uroven-obrazovaniya-naseleniya-v-vozhaste-25-let-i-starshe-po-polu>

безработицы среди молодых женщин (в возрасте от 16 до 25 лет) значительно выше, чем среди молодых мужчин той же возрастной группы - 20,5% для женщин по сравнению с 15,7% для мужчин в году⁵¹. Хотя результаты опроса не указывают на то, что молодые женщины сталкиваются с более ограниченным доступом к образованию, с учетом существовавшего ранее гендерного неравенства, особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы молодые женщины в переходный период, заканчивающие среднее образование, и те, кто прекращает образование и работать, поддерживаются для преодоления негативного воздействия COVID-19. Правительство Узбекистана предприняло ряд инициатив по поддержке образования девочек и молодых женщин, особенно из сельских районов, и будет необходимо обеспечить, чтобы достижения в этой области не были обращены вспять в результате пандемии.

Это свидетельствует о важности в летний период развернуть активную информационную кампанию о среднесрочных перспективах среднего и высшего образования Узбекистана в условиях дальнейшей борьбы с пандемией.

3. Растущие уязвимости

Пандемия привела к расширению категории людей, которые считаются находящимися в уязвимом положении, что в дополнение к нерешенным проблемам социальных групп, которые исторически считались уязвимыми, объективно увеличило нагрузку на социальную инфраструктуру страны. Оценка человека как «уязвимого» и имеющего право на социальную помощь проводится после непосредственного визита уполномоченного члена махаллинского комитета (иногда в сопровождении представителя Министерства внутренних дел). В прошлом «уязвимые группы» были категорией, которая включала людей с ограниченными возможностями и домохозяйства с низким доходом, домохозяйства с одним родителем, пожилых людей и других нуждающихся. Гендер во многом пересекается с ситуациями уязвимости. Например, подавляющее большинство родителей-одиночек в Узбекистане - матери; женщины и девочки-инвалиды часто сталкиваются с особыми проблемами при получении доступа к соответствующим медицинским услугам и образованию, а пожилые женщины и мужчины имеют разные потребности. В целом женщины и девушки, которые находятся в уязвимом положении, подвергаются множественным формам дискриминации по признаку пола и других факторов. Вспышка COVID-19 поставила людей, которые ранее были маргинализированы, в еще более уязвимые ситуации. Он также показал, что определенные группы женщин и мужчин или девочек и мальчиков, которые раньше не считались «уязвимыми», такие как рабочие-мигранты, женщины, живущие в условиях домашнего насилия, люди с хроническими заболеваниями и люди из других стран. группы меньшинств(и это лишь некоторые из них) могут оказаться в уязвимом положении⁵².

В мае 2020 года руководство махаллинских комитетов уже констатировало увеличение количества жителей махалли, нуждающихся в услугах социальной защиты, включая, но не ограничиваясь, социальные пособия малообеспеченным семьям с детьми, пособия по безработице, институциональную поддержку формального трудоустройства для неформально занятых, юридические и психологические консультации по вопросам гражданского и гендерного насилия для женщин и переживших гендерное насилие, социальные услуги для людей с ограниченными возможностями и другие виды. Каждый третий опрошенный (33,8%) считал, что оно должно немного увеличиться. Каждый десятый ожидал сильного изменения в сторону роста.

⁵¹ Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, Уровень безработицы среди женщин и мужчин в возрасте 16-25 лет, <https://gender.stat.uz/en/i-group-en/1336-unemployment-rate-among-women-and-men-aged-16-25-years>.

⁵² См. United Nations, COVID-19 and Human Rights: We are all in this together [ООН, COVID-19 и права человека: мы все вместе], April 2020, https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf.

Понятно, что в оказании помощи со стороны махалли в условиях пандемии будут нуждаться малообеспеченные слои населения на фоне снижения заработка и угрозы потери источников дохода, но также будет жизненно важно точно оценить все нынешние социально уязвимые группы.

Наиболее пострадавшие слои населения

На вопрос, какие слои населения наиболее остро испытали негативные последствия COVID-19, 40% респондентов определили «семьи с низким доходом» и «многодетные семьи» (определяемые как имеющие пять и более детей). Более чем 30% опрошенных отметили в этом качестве трудовых мигрантов и трудоспособную молодежь в возрасте до 30 лет. См. Рисунок 10.

Рисунок 10. Какие слои населения больше всего пострадали от пандемии COVID – 19?



От 15% до 20% от общего числа респондентов назвали предпринимателей, пожилых людей и людей с особыми потребностями / ограниченными возможностями здоровья, испытывающих негативные последствия пандемии. Около семи процентов каждого указали родителей-одиночек и несовершеннолетних детей, в то время как менее двух процентов руководителей махаллей включили в список этнические меньшинства или людей с зависимостями.

Данные цифры говорят о важности дальнейшего продолжения и расширения проводимой работы по оказанию помощи многодетным семьям и социально уязвимым слоям населения. При этом такого рода помощь должна сопровождаться условиями для создания дополнительных источников дохода за счет предпринимательской деятельности. Ответы также предполагают, чтобы руководство махалли с большей готовностью выявляло подобные группы, которые исторически получали социальную поддержку, например, семьи с низким доходом, но и им может потребоваться дополнительное наращивание потенциала, чтобы распознать новые уязвимые области, возникшие из-за пандемии COVID-19. Например, к ним следует отнести индивидуальных предпринимателей, потерявших бизнес, людей, работавших в неформальном секторе и не имевших доступа к системе социальной защиты, группы населения с особыми медицинскими потребностями, которые не могли получить доступ к специализированным медицинским услугам (включая людей с хроническими заболеваниями, например, лиц с ВИЧ, а также людей с зависимостями) и др.

Как правило, требуется дополнительная оценка, чтобы полностью понять, как определенные группы пострадали. Например, молодые люди, «затронутые» пандемией, могут испытывать потерю возможности получения образования или трудоустройства, в то время как пожилые люди могут пострадать из-за плохого состояния здоровья или изоляции. Кроме того, было бы эффективно применить гендерный анализ, чтобы определить, какие слои населения оказались в особенно уязвимом положении. Например, как отмечалось выше, большинство возвращающихся мигрантов – мужчины. Однако в рамках таких общих категорий, как «молодежь трудоспособного возраста», «пожилые», «предприниматели» и «люди с ограниченными возможностями», женщины и мужчины сталкиваются с разными трудностями, которые можно было бы более эффективно решать, если бы они были четко определены.

Региональные различия в оценках уязвимостей

Малообеспеченные семьи в качестве основной пострадавшей группы несколько реже указывались в городе Ташкенте (34% респондентов региона), тогда как в других регионах эту группу назвали примерно 40% и более респондентов. Самый высокий процент респондентов, давших такой ответ, был в Самаркандской и Наманганской областях, где ответы превысили 55%.

Многодетные семьи в качестве основной пострадавшей группы существенно реже выбирались в Хорезмской области (26% или респондентов) по сравнению с другими регионами (где они отмечалось не менее 35% представителей махалли). Особенно высока доля указаний на такие семьи в Ташкентской области (49% опрошенных).

Ташкентский регион (как город, так и область) резко отличается от других регионов по частоте ответов о трудовых мигрантах, вернувшихся в махаллю. Трудовые мигранты, как наиболее пострадавшая группа, часто определялись почти в 10 из 14 регионов с уровнем отклика от 34 до 48%. Самый высокий процент ответов - в Джизакской и Кашкадарьинской областях – 47% и 48% соответственно. Региональные различия в ответах относительно воздействия COVID-19 на трудовых мигрантов объясняются тем, что трудовая миграция является гораздо более распространенной особенностью сельских районов, где возможности трудоустройства и получения дохода ограничены, что приводит как к внутренней, так и к международной миграции.

Таблица 2. Слои населения, наиболее пострадавшие от негативного воздействия COVID-19 по регионам

	Андижанская область	Бухарская область	Ферганская область	Джизакская область	Кашкадарьинская обл.	Хорезмская область	Наманганская область	Навийская область	Республика Каракалпакстан	Самаркандская область	Сырдарьинская область	Сурхандарьинская обл.	г. Ташкент	Ташкентская область
Малообеспеченные семьи	51	45	49	51	54	40	56	49	46	57	49	41	34	43
Многодетные семьи	37	38	38	40	43	26	40	35	39	43	42	36	42	49
Вернувшиеся трудовые мигранты	42	37	39	47	48	37	43	24	43	26	38	34	9	16
Молодежь (от 19 до 30 лет)	29	34	33	35	27	27	28	24	29	31	35	33	39	31
Пожилые (от 50 лет)	24	13	17	12	12	18	17	23	16	23	21	17	34	19
Предприниматели	14	17	19	16	9	15	15	19	17	14	20	11	25	14
Люди с инвалидностью	18	11	11	13	7	10	10	22	13	19	19	12	22	23

Одинокие женщины/опекуны с детьми	8	9	5	5	12	2	6	4	3	6	2	6	16	11
Дети до 18-ти лет	3	9	5	7	10	5	4	8	8	9	5	10	16	6

В Ташкенте, по сравнению с другими регионами, молодежь в возрасте от 19 до 30 лет была указана как основная пострадавшая группа (39% респондентов). Реже всего данный вариант ответа наблюдался в Навоинской области (всего 24% респондентов).

Кроме того, респонденты из Ташкента указали, что пожилые люди (в возрасте 50 лет и старше) страдают от пандемии намного чаще, чем жители других регионов (34%, что на 10-20% выше, чем доля других респондентов). Этот вариант редко отмечался в Бухарской, Джизакской и Кашкадарьинской областях (всего 12–13% респондентов в каждой области).

Также в столице страны в качестве сильно пострадавшей группы населения чаще указывались предприниматели (25%, что на 5-15% выше доли респондентов в других регионах). Скорее всего, это отражение общего присутствия малого бизнеса в крупных городах и в Ташкенте в частности. Очень немногие респонденты назвали предпринимателей уязвимой группой в Кашкадарьинской области (всего 8%).

Кроме того, в Кашкадарьинской области в качестве особенно уязвимой при пандемии группы населения указывались люди с особыми потребностями здоровья/инвалидностью (7% респондентов). В то же время этот вариант ответа выбрали более 20% опрошенных в городе Ташкенте, Ташкентской и Навоийской областях.

Город Ташкент отличается от большинства регионов большим количеством представителей махаллей, которые упоминали одиноких женщин / опекунов с детьми и несовершеннолетними детьми как особые группы (более 15% жителей Ташкента, по сравнению только с 2–10% респондентов из других регионов). Относительно высокий уровень выбора обоих вариантов имеет также Кашкадарьинская область. Напротив, в Сырдарьинской и Хорезмской областях очень низкая доля респондентов, определяющих родителей-одиночек или несовершеннолетних детей как наиболее пострадавших от пандемии (менее 5%).

Необходимые формы помощи и поддержки

Полученные данные показывают, что в целом представители махаллей осознают необходимость помощи уязвимым группам в сообществе, но они при этом не видят своей роли в решении таких проблем. Например, в ответ на проблему безработицы, вызванную пандемией, респонденты считают основным выходом для государства создание высокооплачиваемых рабочих мест в различных секторах экономики. Кроме того, представители махалли придают большое значение наличным расчетам (т.н. «денежного вертолета») и выдаче продуктовых наборов. В среднем около трех четвертей опрошенных представителей махаллей отметили потребность жителей в финансовой / материальной и продовольственной помощи.

Следует подчеркнуть, что оказание прямой помощи важно для тех групп людей, которые не могут самостоятельно решать свои проблемы. В частности, чаще всего выделялись следующие группы, нуждающиеся в такой помощи (40–60% респондентов): люди с особыми потребностями в здоровье (люди с инвалидностью), многодетные семьи и родители-одиночки (или опекуны). Применительно к многодетным семьям был довольно популярен также вариант обеспечения работой (указан свыше 30% опрошенных), однако реже он предоставлялся как вариант для родителей-одиночек с несовершеннолетними детьми (только 18% респондентов). Последний вывод свидетельствует о том, что возможности ухода за детьми и / или дошкольного образования, а также гибкий график работы

ограничены в большинстве махаллей, что делает очень маловероятным, что родители-одиночки (в основном матери-одиночки) могут получить помощь в трудоустройстве.

В отношении одиноких пожилых людей мнения респондентов о необходимой помощи существенно разошлись. Примерно такая же частота ответов (20–30% респондентов) указывала на моральную поддержку, материальную поддержку, психологическую поддержку, медицинскую помощь, предоставление лекарств. Чаще выбиралась помощь продуктами питания (37% 37% респондентов). Этот вывод свидетельствует о том, что либо пожилые люди имеют широкий спектр уязвимостей и потребностей, либо необходима дальнейшая оценка, чтобы более точно определить, какая поддержка больше всего принесет пользу пожилым мужчинам и женщинам.

Все вышеупомянутые виды помощи указали как необходимые для людей с особыми потребностями здоровья примерно от четверти до трети респондентов, но и здесь материальная и продуктовая поддержка, как было отмечено выше, были лидирующими вариантами.

В случае страдающих алкогольной или наркотической зависимостью свыше 20% респондентов указали на необходимость психологической поддержки и, примерно по 15% – на медицинскую помощь, обеспечение работой.

Стигматизация людей с COVID-19

Хотя опрос проводился в мае 2020 года, к тому времени все регионы страны были затронуты распространением COVID-19. Самый высокий процент махаллей, представители которых сообщили, что у них есть люди, переболевшие / переболевшие COVID-19, наблюдается в Ташкенте (8,1%) и Навоийской области (7,2%). В то же время одной из основных проблем, выявленных исследованием, является настороженное отношение к людям, которые проходят лечение или выздоравливают / уже лечились от COVID-19. Почти каждый третий респондент сказал, что старается «избегать общения», когда его спросили об отношении жителей махалли к таким людям⁵³. Кроме того, почти один из пяти респондентов выразил осуждение жителей, указав на проблему стигматизации пациентов с COVID-19.

⁵³ Результаты относятся только к тем категориям респондентов, которые указали на наличие больных COVID-19 в своих махаллях.

Рисунок 11. Как жители вашей махалли относятся к тем, кто инфицирован COVID-19?



Желание избежать общения с людьми, которые лечились от COVID-19 или вылечились от него, отметили более 30% респондентов (из числа махаллей, где, по мнению респондентов, произошла вспышка) в Джизакской, Наманганской, Самаркандской, Сурхандарьинской областях и в Ташкенте.

Респонденты из Андижанской, Навоийской, Сурхандарьинской и Ташкентской областей сообщили об негативном отношении к людям, которые лечились или выздоравливали от COVID-19 на уровне около 30% и выше. Данное обстоятельство говорит о наличии определенных фобий среди населения отдельных регионов страны в отношении выздоровевших. Однако неясно, есть ли гендерное измерение в таком стигматизирующем отношении. Глобальные закономерности показывают, что у женщин больше шансов получить диагноз COVID-19, что связано с тем фактом, что они составляют большинство медицинских работников во всем мире и с большей вероятностью пройдут тестирование. Однако среди мужчин постоянно регистрируется более высокий уровень смертности по сравнению с женщинами. Многие страны не сообщают о случаях COVID-19 или смертельных исходах с разбивкой по полу, и, похоже, это также относится к Узбекистану. Однако можно предположить, что, учитывая их роль работников сектора здравоохранения и лиц, ухаживающих за больными в семье, женщины подвергаются особым рискам заражения COVID-19 и, следовательно, могут столкнуться со стигматизацией, если они имеют предположительно, COVID-19. В то же время мужчины также могут подвергаться стигматизации или опасаться ее, если они принимают меры предосторожности, чтобы избежать заражения (например, носят маски для лица).

Несмотря на настороженное отношение к людям, которые проходят лечение от COVID-19, респонденты опроса сообщили, что махалли принимают меры для оказания помощи таким людям. Самая распространенная форма помощи – это продуктовые наборы (44% респондентов указали эту форму помощи), за которой следует обеспечение соблюдения людьми мер защиты и самоизоляции. См. Рисунок 12 ниже.

Рисунок 12. Чем Ваша махалля помогает людям с COVID-19?



Формы помощи махалли людям, которые проходят лечение от COVID-19, аналогичны тем, которые обычно предлагаются уязвимым домохозяйствам (см. Раздел 5). В частности, обеспечение продуктами питания является наиболее распространенной формой помощи и гораздо более частой, чем прямая финансовая поддержка или координация услуг, предоставляемых волонтерами.

4. Специфическое воздействие на женщин

В начале апреля 2020 года Генеральный секретарь ООН выпустил специальное Руководство по устранению последствий COVID-19 для женщин, обратив внимание на такие вопросы, как влияние на экономику и здоровье, рост неоплачиваемой работы по уходу, выполняемой женщинами и девочками, и экспоненциальный рост в гендерном насилии в результате карантина или «социальной изоляции»⁵⁴. Странам всего мира было предложено поставить «женщин и девочек - их включение, представительство, права, социальные и экономические результаты, равенство и защиту» в центр всех национальных ответных мер⁵⁵.

Как отмечалось ранее в этом Отчете, правительство Узбекистана уделяет серьезное внимание продвижению равных прав и возможностей для женщин и мужчин и защите женщин от насилия, включая насилие в семье. Министерство и отдельные махалли должны сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы эти гарантии реализовывались на практике. До создания нового министерства в махаллинских комитетах была должность специалиста по вопросам, касающимся женщин и девочек, который был связан с местными отделениями бывшего Комитета женщин. Перестройка Комитета женщин, возможно, повысила ответственность махаллей за принятие прямых мер, связанных с улучшением жизни женщин и девочек.

Махалля – это традиционная и временами консервативная структура, в которой женщины исторически не играли заметной роли. Например, только за последние годы доля женщин в руководстве махаллей превысила 10 процентов. Несмотря на усилия правительства по обеспечению равного представительства женщин во всех сферах жизни, женщины в Узбекистане по-прежнему

⁵⁴ См. United Nations, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women, [Организация Объединенных Наций, Аналитическая записка: влияние COVID-19 на женщин], 9 April 2020 <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-women>

⁵⁵ Там же, стр. 2.

недопредставлены на руководящих должностях почти во всех секторах. Например, женщины составляют лишь 22% депутатов Законодательной палаты и 14% депутатов Сената Олий Мажлиса. Только 23% членов местных парламентов (Кенгашей) – женщины. По данным на 2018 год, доля женщин в Кабинете Министров составляла 6,5%, а среди руководства Исполнительной власти – 15,3%. Женщины занимают лишь 10% руководящих должностей (руководителей, заместителей) в министерствах, государственных комитетах и ведомствах и 24% должностей среднего звена⁵⁶.

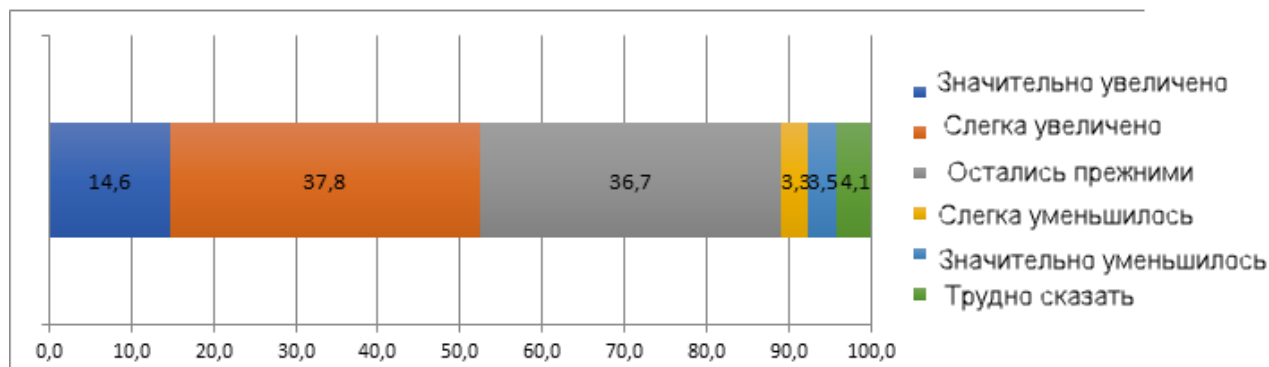
Это исследование включало несколько вопросов, предназначенных для выявления случаев конкретных воздействий пандемии COVID-19 и превентивных мер на благосостояние женщин, а также того, как руководство махаллей в Узбекистане выявляло такие проблемы и реагировало на них. В целом ответы на опрос дали довольно неоднозначную картину. Хотя данные опроса показывают, что пандемия COVID-19 оказала влияние на гендерный фактор, результаты слишком неточны, чтобы делать какие-либо общие выводы. В то же время ответы также свидетельствуют о том, что опрошенные представители махаллей имеют определенные пробелы в знаниях о проблемах, которые имеют решающее значение для женщин, особенно о том, имеет ли место домашнее насилие в домохозяйствах махалли, а также о том, какая помощь требуется их жертвам.

Бремя неоплачиваемой работы по дому и уходу

До пандемии COVID-19 женщины в Узбекистане несли на себе бремя неоплачиваемой работы по дому и уходу в своих домашних хозяйствах. Эта ситуация находит свое отражение в более низкой вовлеченности женщин в состав рабочей силы и в качестве предпринимателей по сравнению с мужчинами. Хотя общереспубликанского исследования того, как женщины и мужчины используют свое время, не проводилось, небольшие исследования, проведенные в сельской местности, показали, что женщины сообщают, что около 60% своего дня посвящено таким задачам, как приготовление пищи, уборка, стирка, глажка и ремонт одежды. Мужчины сообщают, что они тратят на такие занятия около 11,5% своего времени. Женщины в сельской местности подсчитали, что они тратят около 14 часов в день на неоплачиваемую работу по дому и уход за детьми⁵⁷.

На вопрос, наблюдали ли они какие-либо изменения в домашней нагрузке женщин (включая работу по дому, уход за детьми и уход за членами семьи, которые были больны) во время периода карантина, примерно половина представителей махаллей ответили, что нагрузка на женщин увеличилась (либо «значительно» - около 15 % или «незначительно»). Более трети респондентов считают, что рабочая нагрузка женщин не изменилась, и очень небольшая часть считает, что их рабочая нагрузка снизилась. См. Рисунок 13 ниже.

Рисунок 13. Насколько изменилась доля женщин в неоплачиваемой работе по дому и по уходу в связи с COVID-19? (% ответов)



⁵⁶ Отчет о выполнении Пекинской декларации и Платформы действий Узбекистан, 2019, стр. 38

⁵⁷ Данные получены из исследований и обсуждений в фокус-группах, проведенных в рамках проектов Азиатского банка развития. Азиатский банк развития, 2014 г., Гендерная оценка страны в Узбекистане, стр. 10.

Представители махаллей Ферганской области, а затем Ташкентской и Бухарской областей, чаще всего сообщали об увеличении домашней нагрузки на женщин (более 42% респондентов в Ферганской области, за которыми следуют более 40% в двух других регионах). Респонденты из Республики Каракалпакстан, Хорезмской, Кашкадарьинской и Навоийской областей реже наблюдали такое увеличение внутренней нагрузки (менее 30% респондентов).

Респонденты в Ташкенте наиболее склонны описывать значительное увеличение нагрузки на женщин (28% респондентов из Ташкента против 15% в большинстве областей), затем следуют Сырдарьинская область (20%) и Андижанская область (17%).

Наибольший процент респондентов, которые указали, что бремя домашнего труда и ухода за детьми и больными оставалось неизменным для женщин в период принятия мер по предотвращению распространения COVID-19, был в Навоийской области, где (55%) респондентов в этом регионе считают, что бремя не изменилось, по сравнению с 32%, которые считают, что бремя женщин возросло). Представители Джизакской области реже всех сообщали о *значительном увеличении* домашнего труда женщин и ухода за детьми (такой ответ дали только 7%), но большинство считает, что рабочая нагрузка несколько увеличилась (40% - все респонденты в Джизакской области).

Региональные различия в оценках изменений в неоплачиваемой рабочей нагрузке женщин вполне могут отражать разную степень урбанизации. Представители махаллей в городских районах несколько чаще сообщали, что, по их мнению, объем работы женщин увеличился, в то время как представители махаллей из сельских районов относительно чаще выбирали вариант, согласно которому рабочая нагрузка женщин оставалась на том же уровне. Тот факт, что карантинные меры требовали закрытия второстепенных услуг (включая услуги по уборке, магазины, торгующие готовой едой и т.д.), оказал большее влияние на женщин, которые ранее рассчитывали на такие услуги, которые более распространены в городских условиях. Также вероятно, что женщины в городах чаще переключались на удаленную работу, в то время, когда дошкольные учреждения и школы были временно закрыты, а дети были дома. Напротив, некоторые из повседневных задач, которые сельские женщины выполняют в дополнение к уходу за детьми и домашним хозяйствам, например, сбор и кипячение воды для домашнего использования, уход за приусадебными участками, уход за скотом и птицей, производство молочных продуктов и выпечка хлеба⁵⁸, могли быть увеличены по времени в результате мер, принятых для борьбы с COVID-19. Точно так же нехватка дошкольных учреждений в Узбекистане. Впрочем, эта проблема, которая возникла еще до COVID-19. Лишь 24% детей в возрасте от трех до шести лет получают дошкольное образование, а охват в сельской местности значительно ниже, чем в городах⁵⁹. Таким образом, представители махаллей в сельской местности, возможно, не заметили значительного увеличения объема повседневной работы женщин, в том числе уход за маленькими детьми.

Более точные оценки того, как женщины и мужчины используют свое время, можно получить с помощью самооценки, обычно рассчитываемой с помощью обследований. Подавляющее большинство представителей махаллей, охваченных этим опросом, были мужчины, которые делились информацией о влиянии пандемии на использование времени женщинами. Из исследований, проведенных до вспышки COVID-19 и предположенных половине руководителей махаллей, ясно, что женщины мало испытывают нехватку времени. Это означает, что время, которое женщины тратят на выполнение неоплачиваемых традиционных репродуктивных задач, оставляет им мало времени для продуктивную, оплачиваемую работу. Обратите внимание, что вопрос о том, как карантинные меры, принятые для борьбы с COVID-19, могли повлиять на занятость и доходы

⁵⁸ См. Азиатский банк развития, 2018, Отчет по гендерной оценке страны в Узбекистане.

⁵⁹ Отчет о выполнении Пекинской декларации и Платформы действий Узбекистан, 2019 г., стр. 21.

женщин, в зависимости от того, как женщины представлены на рынке труда Узбекистана, обсуждается в разделах 1 и 2 этого Отчета. Государственные инвестиции в услуги социальной помощи, которые уменьшают бремя неоплачиваемой работы и обязанностей по уходу для женщин, могут иметь далеко идущие последствия не только в сокращении неравенства между женщинами и мужчинами, но и в расширении прав и возможностей женщин и девочек, сокращении бедности и поощрении достойной работы и устойчивого экономического развития⁶⁰.

Домашнее насилие

Правовая база в Узбекистане для борьбы с насилием в отношении женщин была значительно усилена за последние годы, включая раннее выявление и предотвращение домашнего насилия, создание системы социальной поддержки и защиты переживших насилие, судебное преследование за насилие в отношении женщин и сбор данных по данному преступлению. Закон о защите женщин от притеснения и насилия (2019) определяет несколько форм насилия (физического, сексуального и психологического) и вводит охранный ордер, который позволяет полиции временно удалить обидчика из дома. Проблема насилия в отношении женщин решается посредством многосекторального подхода с участием правоохранительных органов, а также «центральных и местных органов исполнительной власти, органов образования, труда и здравоохранения, женских и других неправительственных организаций, органов самоуправления граждан [махаллей] и специальных центров для помощи жертвам преследований и насилия»⁶¹.

В настоящее время нет данных о распространенности домашнего насилия в стране. Однако исследование, проведенное в 2015 году, показало, что 28% респондентов подвергались психологическому насилию (в виде словесных оскорблений, запрета на работу, угроз, изоляции от членов семьи и друзей, отказа в деньгах), 5,8% респондентов подвергались физическому насилию со стороны партнера, а 0,5% сообщили, что были жертвами сексуального насилия⁶².

В 2018 году была открыта общенациональная телефонная горячая линия для оказания помощи женщинам и девушкам (ею руководил бывший Комитет женщин). Примерно за год на горячую линию поступило более 15 000 звонков, большинство из которых касались «семейных конфликтов»⁶³. По состоянию на начало 2019 года в Узбекистане действовало более 160 центров, предлагающих комплексную поддержку пережившим насилие, с центрами в каждом регионе (областном, городском и районном уровнях). Административные данные центров показывают, что с января по март 2019 года 4 120 женщин получили помощь через центры. Неправительственные организации, расположенные по всей стране, также имеют горячую телефонную линию и предлагают убежище, юридическую помощь, психологическое консультирование и другую помощь женщинам, пережившим насилие.

Несмотря на значительные изменения в социальной и правовой защите женщин и девочек, подвергшихся насилию, исследования выявили серьезные недостатки в ответных мерах на уровне сообществ (в частности, исследование 2019 года, проведенное в 100 махаллях Ташкента, Самаркандской и Бухарской областей). Были выявлены следующие пробелы: ограниченная поддержка переживших насилие, недостаточная эффективность в предотвращении домашнего насилия, отсутствие сотрудничества между ответственными учреждениями, работающими над

⁶⁰ См. ПРООН и Структура «ООН-женщины», Инвестиции в социальную помощь для достижения гендерного равенства и инклюзивного роста в Европе и Центральной Азии, Аналитический обзор 2017/01, 2017, <https://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/undp-rbec-gender-investing-in-social-care-for-gender-equality-and-inclusive-growth.pdf>.

⁶¹ Правительство Республики Узбекистан, Шестой периодический доклад, представленный Узбекистаном в соответствии со статьей 18 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 23 января 2020 г., CEDAW/C/UZB/6, параграф 27.

⁶² Отчет о выполнении Пекинской декларации и Платформы действий Узбекистан, 2019, стр. 27.

⁶³ Там же, стр. 29.

проблемой насилия в отношении женщин, недостаточная осведомленность женщин об их правах, особенно в контексте домашнего насилия и сохраняющейся дискриминация женщин как в обществе, так и в семье⁶⁴. В ответ на эти выводы Комитет женщин выпустил рекомендации по усилению ответных мер за насилие в семье, которые были адресованы конкретным учреждениям, включая специалистов махаллинских комитетов, занимающихся проблемами женщин, приютов для женщин в регионах, и представителей Министерства внутренних дел, которые решают вопросы борьбы с домашним насилием.

Когда произошла вспышка COVID-19, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека выразило обеспокоенность тем, что пребывание дома и другие меры, которые требовали от людей изоляции, могут способствовать росту гендерного насилия⁶⁵. В Узбекистане Комиссия по обеспечению гендерного равенства Олий Мажлиса также отметила возможность риска роста насилия в отношении женщин и девочек и открыла специальную горячую линию, предлагающую бесплатные консультации (юристами и / или психологами), которые совпали с периодом карантина⁶⁶. Министерство по поддержке махалли и семьи и ПРООН совместно подготовили информационные материалы для женщин, подвергающихся риску домашнего насилия, которые распространялись в местных аптеках и в телевизионных роликах⁶⁷.

Из-за неполных данных невозможно описать динамику случаев домашнего насилия в период карантина в Узбекистане. Тем не менее, в течение первой недели, когда были введен карантин, по двум хорошо организованным горячим линиям НПО за первую неделю количество звонков увеличилось в пять раз. Эти зарегистрированные цифры, вероятно, представляют собой часть истинных масштабов насилия в стране. Многие терпят насилие, потому что они не осведомлены о своих правах и слишком боятся сообщать о насилии, обращаться за помощью или не имеют поблизости шелтеров, чтобы найти убежище. Данные, опубликованные Министерством внутренних дел Узбекистана за 6-12 июля 2020 года, показывают, что еженедельно количество зарегистрированных случаев домашнего насилия увеличилось с 187 до 213 – 54% касалось психологического насилия, 44% – физического насилия, а остальные были случаями экономического насилия⁶⁸. Правоохранительные органы издали 527 охранных ордеров с января по апрель 2020 года, тогда как с сентября по декабрь 2019 года не был издан ни один из них (когда был введен правовой механизм)⁶⁹.

Вопросы, включенные в этот опрос, были предназначены для оценки изменений в сообщениях о случаях домашнего насилия и уровне информации о домашнем насилии среди руководства махалли, а также о шагах, которые были предприняты в махалле для решения проблемы такого насилия. Однако ответы показали, что представители махалли, как правило, не могли предоставить полезную информацию по ситуации с домашним насилием. Как отмечалось в разделе 1 настоящего отчета, когда руководителей махаллей попросили определить самые неотложные проблемы, с которыми сталкиваются жители, пять из десяти основных проблем касались финансовых трудностей (безработица, потеря дохода, рост цен и т. д.). См. Рисунок 4. Из списка вопросов, которые респондентам предлагалось рассмотреть, «домашнее насилие в отношении женщин» оказалось

⁶⁴ Там же, стр. 27.

⁶⁵ См. OHCHR, COVID-19 and Women's Human Rights: Guidance, 15 April 2020,

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf

⁶⁶ Налажена работа телефона доверия Гендерной комиссии, 11 апреля, 2020 г., <http://senat.uz/ru/lists/view/1312>

⁶⁷ См UNDP, Reducing domestic violence caused by the COVID-19 lockdown in Uzbekistan [ПРООН, Снижение уровня домашнего насилия, вызванного изоляцией от COVID-19 в Узбекистане], 27 апреля 2020 г., <https://www.uz.undp.org/content/uzbekistan/en/home/presscenter/pressreleases/2020/04/reducing-domestic-violence-caused-by-the-covid-19-lockdown-in-uz.html>

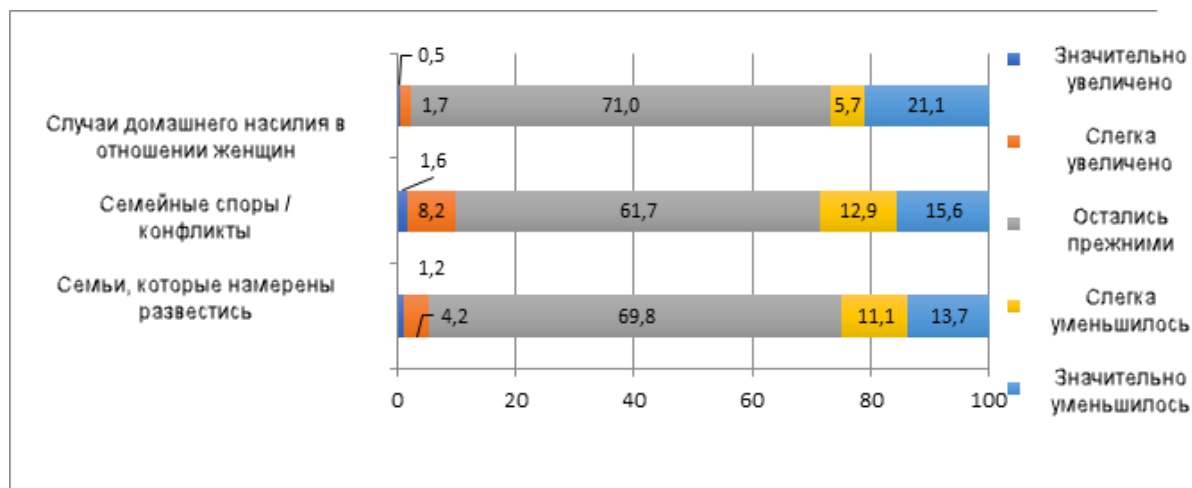
⁶⁸ Оперативная сводка Министерства внутренних дел (по состоянию на 6-12 июля 2020 г.) <https://telegra.ph/Operativnaya-svodka-Ministerstva-vnutrennih-del-po-sostoyaniyu-na-6-12-iyulya-2020-g-07-16>

⁶⁹ Опарина, Д., Узбекистан: семейное насилие во время коронавируса продолжается, 20 мая 2020 г., Central Asian Bureau for Analytical Reporting (CABAR), <https://cabar.asia/ru/uzbekistan-semejnoe-nasilie-vo-vremya-koronavirusa-prodolzhaetsya/>

последним, его выбрали только 0,2% респондентов. Это говорит о том, эти вопросы не считались важными, хотя на практике они часто совпадают с такими, как потеря работы, стресс, «семейные споры», злоупотребление алкоголем или наркотиками и инициирование развода.

На вопрос о количестве возможных воздействий на благополучие домашних хозяйств в махаллях за последние 30 дней большинство респондентов ответили, что количество случаев домашнего насилия в отношении женщин не изменилось (71%) или фактически уменьшилось. (27% респондентов). См. Рисунок 14 ниже.

Рисунок 14. Каким образом проблемы, признанные наиболее важными для жителей махалли, изменились за последние 30 дней (только для отдельных категорий)?



Каждый из этих выводов следует интерпретировать с осторожностью, и не следует использовать их для предположения, что насилие в семье не является серьезной проблемой. Во-первых, тот факт, что более четверти представителей махалли считали, что количество случаев домашнего насилия уменьшилось в период значительного финансового и психологического стресса, предполагает, что жертвы просто не имели доступа к каналам поддержки, которые были доступны ранее, и эти дела стали еще более скрытыми. Респонденты считают, что семейные споры и разводы участились больше, чем случаи домашнего насилия. Эти результаты свидетельствуют о непонимании того, что домашнее насилие очень часто является причиной таких конфликтов и расторжения брака. Кроме того, малый приоритет, который респонденты уделяли проблеме домашнего насилия, не согласуется с усилиями правительства по предотвращению насилия в отношении женщин и усилению защиты лиц, переживших насилие.

В вопросе обследования отсутствует ясность относительно того, увеличилось ли количество случаев домашнего насилия, снизилось или осталось на прежнем уровне, поскольку не проводится сравнение периода до COVID-19 с периодом проведения опроса. По этой причине респондентов также напрямую спрашивали, были ли случаи домашнего насилия в отношении женщин в их махаллях за 30 дней до опроса. В ответ подавляющее большинство респондентов 98,9% ответили, что подобных инцидентов не было. Эта модель была одинаковой для всех регионов, но респонденты из городских районов почти в три раза чаще сообщали о фактах домашнего насилия, чем респонденты из махаллей в сельской местности. Респонденты, подтвердившие случаи домашнего насилия в отношении женщин в своей махалле, сообщили от одного до трех таких случаев, произошедших за последние 30 дней. Опять же, учитывая общие и циклические модели домашнего насилия, маловероятно, что в выборку исследования были включены махалли, в которых фактически не было домашнего насилия,

особенно с учетом информации из других источников о том, что жертвы обращались в полицию и на горячие линии поддержки в это время.

Однако возможно, что жертвы напрямую связывались с правоохранительными органами, без участия махаллинского комитета, получали помощь по горячей линии или связывались с местными центрами или ННО. Тем не менее, если бы это было так, то возник бы вопрос, почему руководители махаллей не были лучше информированы о благосостоянии жителей, особенно женщин, и, по-видимому, не знали, что имело место насилие в семье. Другая возможность состоит в том, что некоторые руководители махаллей не признают или не знают, как определить насилие в семье в качестве нарушения прав женщин. Или, возможно, руководители махалли просто сочли неприемлемым открыто признавать факт домашнего насилия при заполнении анкеты. В исследовании о насилии в семье до пандемии COVID-19 (среди населения в целом) 60% респондентов заявили, что домашнего насилия не было; только два процента считали, что физическое насилие имело место⁷⁰. Таким образом, можно сделать вывод, что сама тема насилия в отношении женщин и девочек является запрещенной, и существует сильная тенденция к сохранению видимости успешных и здоровых семейных отношений. Такое отношение не только не позволяет пережившим насилие обращаться за помощью из-за чувства страха и стыда, но также означает, что сами структуры, существующие для выявления домашнего насилия и предотвращения его эскалации, не будут эффективными.

Женские неправительственные организации отмечают, что пережившие домашнее насилие часто подвергаются стигматизации и обвиняются в насилии, и поэтому кампании по повышению осведомленности общественности, такие как «16 дней активных действий против гендерного насилия», имеют важное значение для пропаганды неприемлемости такого насилия и поддержки переживших насилие⁷¹. Не менее важно, чтобы руководители махаллей получали целевые информационные и образовательные послания не только для поощрения нетерпимости к насилию, но и для разъяснения их роли в усилиях по профилактике.

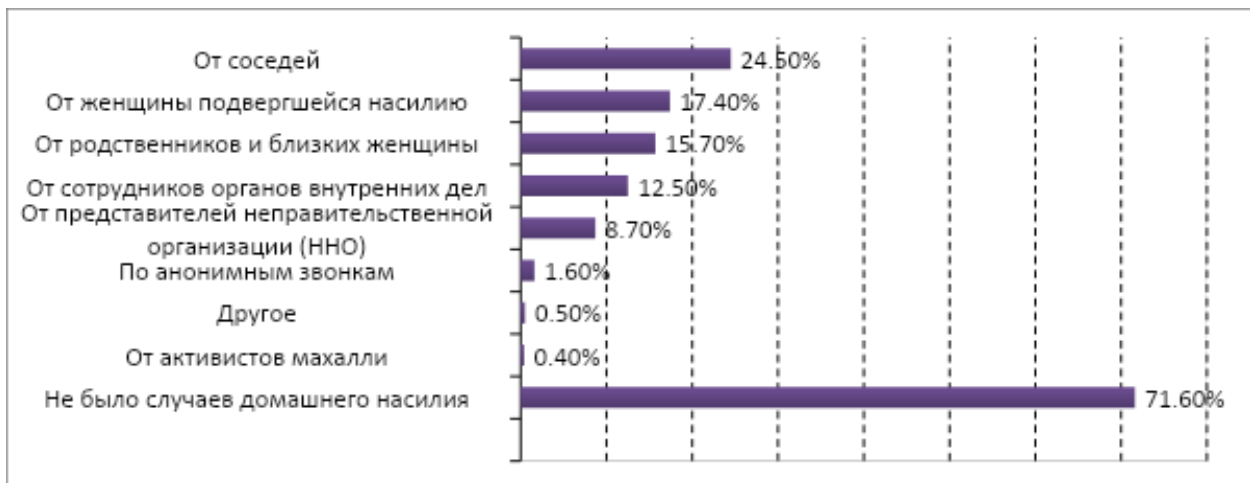
Респондентам было предложено определить, из каких источников они обычно узнают о случаях домашнего насилия в отношении женщин, происходящих в махалле. Как указано выше, подавляющее большинство заявило, что случаев такого насилия в их махалле не было (неясно, было ли это истолковано как относящееся к определенному периоду времени или в целом). Те, кто признал существование домашнего насилия, с большей вероятностью узнали о нем от других жителей⁷² (28,4% респондентов дали такой ответ) или от внешних учреждений (Органы внутренних дел и женские ННО составили 21% ответов), чем от самих пережившей насилия (17%) или от семьи или друзей пережившей (16%). См. Рисунок 15 ниже. Отметим также, что активисты махалли реже всего становились источником информации о домашнем насилии, а анонимные звонки также редко упоминались в качестве источника информации.

Рисунок 15. Как Вы обычно узнаёте о факте домашнего насилия над женщинами, если это происходит?

⁷⁰ Отчет выполнения положений Пекинской Декларации и Платформы действий Узбекистан, 2019, стр. 28.

⁷¹ Отчет о выполнении положений Пекинской декларации и Платформы действий НПО и неправительственных некоммерческих организаций Узбекистана, 2019 г., стр. 7.

⁷² Респонденты смогли выбрать более одного возможного источника информации.



На вопрос о мерах, которые были приняты для решения конкретных случаев домашнего насилия за 30 дней до проведения опроса, почти 80% респондентов подчеркнули, что в их махалле за этот период таких случаев не было. Из оставшихся почти четверть (в сумме 23,8%) рассказали, что разговаривали с членами семьи или с виновником насилия. Напротив, было предпринято меньше действий для удовлетворения насущных потребностей пострадавшего (например, оказание медицинской помощи, предоставление временного жилья, обращение в специализированную ННО). См. Рисунок 16 ниже. Примечательно, что четыре процента респондентов сообщили, что способствовали подаче заявления о выдаче охрannого ордера для пережившей насилия. Хотя это очень небольшой процент респондентов, следует иметь в виду, что механизм защитных приказов был еще относительно новым на момент проведения опроса. Наибольшее количество респондентов, ответивших на вопрос об охранных ордерах, было в Ташкенте, что свидетельствует о том, что в столице руководители махаллей лучше знакомы с этим механизмом и процессом подачи заявок или что между руководством махалли и правоохранительными органами существует более тесная связь.

Рисунок 16. Какие меры были приняты после выявления случая домашнего насилия в отношении женщины в предыдущие 30 дней?



Учитывая ключевую роль, которую махалли могут играть в раннем выявлении домашнего насилия и предотвращении его эскалации, описанные выше меры вызывают обеспокоенность. Разговоры с виновными в насилии, особенно теми, кто не является специалистом в этой области, в лучшем случае

были признаны неэффективными механизмами предотвращения насилия в странах, где это было изучено⁷³, а в худшем случае они могут подвергнуть переживших насилия еще большей опасности (особенно при отсутствии правовых последствий для виновного). Скорее, передовой опыт подчеркивает важность решения проблемы безопасности переживших насилия в качестве первоочередной задачи и необходимость оказания им помощи в получении доступа к специализированной помощи, например, предоставляемой НПО или женскими центрами на согласованной основе. Результаты опроса показывают, что руководство махалли имеет ограниченный опыт направления переживших насилия к поставщикам услуг и может даже не знать об услугах, которые существуют на местном уровне.

В данном контексте можно отметить важность более активного взаимодействия с правоохранительными и другими соответствующими органами. Так, исполнение обязанностей заместителя председателя схода граждан по вопросам правопорядка возлагается на старшего инспектора по профилактике, в случае отсутствия данной должности - на инспектора по профилактике (пункт 16 Указа Президента Республики Узбекистан «О мерах по оздоровлению социально-духовной атмосферы в обществе, дальнейшей поддержке института махалли, а также поднятию на новый уровень системы работы с семьями и женщинами» № УП-5938 от 18 февраля 2020 года).

Действия, которые определили респонденты, полностью соответствуют их взглядам на меры, которые потребуются во время пандемии COVID-19. Около половины респондентов указали на необходимость оказания психологической поддержки, а затем на юридические консультации. Меньшинство увидело потребность в усилении поддержки правоохранительных органов при реагировании на насилие в семье, а еще меньшая группа респондентов предложила расширить охват женщин (посредством прямой информации или увеличения количества горячих линий) или специализированных услуг для переживших насилия. См. Рисунок 17.

Рисунок 17. Какие меры необходимы для поддержки женщин, переживших домашнее насилие во время вспышки COVID-19?



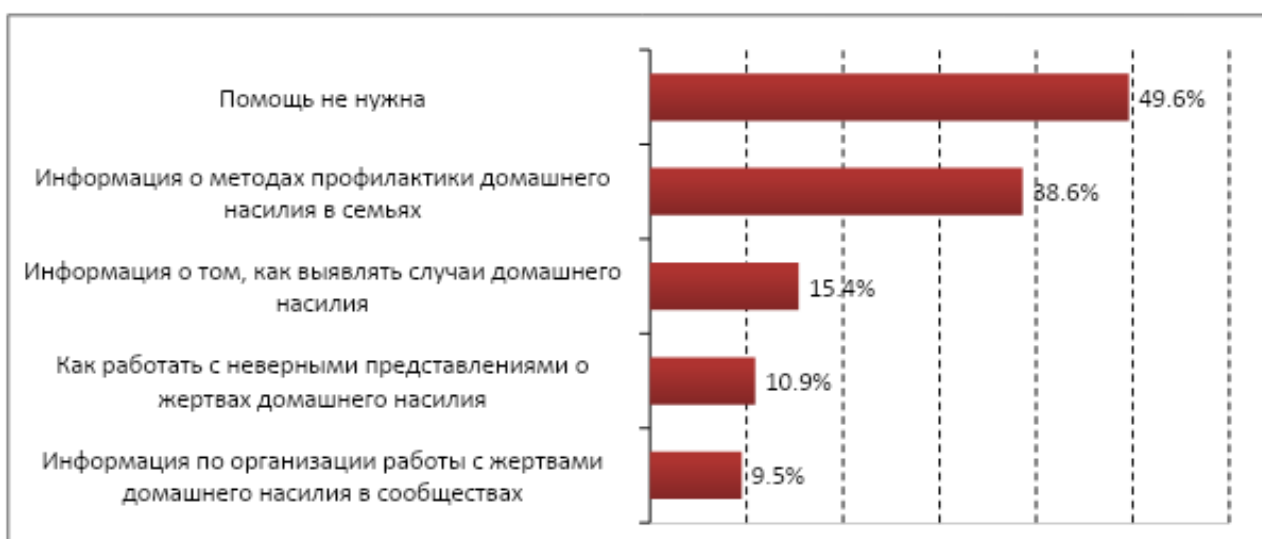
Преобладающее мнение о том, что пережившим домашнее насилие следует предоставлять психологическую консультацию, объясняет тот факт, что помощь, предлагаемая руководством

⁷³ См., Например, Совет Европы, 2014 г., Программы для лиц, виновных в домашнем и сексуальном насилии: статья 16 Стамбульской конвенции, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1f2> В этом документе описаны методы, которые обычно считаются эффективными при работе с виновными в домашнем насилии, минимальные стандарты практики, обеспечивающие последовательность, и ключевые принципы, которыми следует руководствоваться при любом вмешательстве в дела правонарушителей.

махалли, в первую очередь, принимает форму разговора с пострадавшими членами семьи и виновниками насилия. Неясно, содержатся ли ответы на вопрос о поддержке переживших домашнее насилие, или респонденты (i) вообще не считают, что такие формы поддержки необходимы пережившим насилие, (ii) удовлетворены ли существующими услугами, (т.е. они не видят необходимости увеличивать количество операторов горячей линии) или (iii) не знают о существующих телефонных линиях доверия, женских центрах и ННО и о том, как они работают.

Ответы на прямой вопрос о том, какие виды поддержки респонденты считают наиболее необходимыми в махалле, чтобы персонал мог лучше защищать женщин от домашнего насилия, содержат более глубокое понимание ответов на предыдущие вопросы. Около половины респондентов заявили, что в такой поддержке не было необходимости. См. Рисунок 18 ниже. Однако более трети заявили о необходимости получения дополнительной информации о методах предотвращения домашнего насилия. Вызывает беспокойство тот факт, что очень немногие респонденты увидели необходимость улучшить свои собственные возможности для выявления случаев домашнего насилия или развеять неправильные представления об этой форме насилия, когда ответы на другие вопросы опроса предполагают, что это области, которые особенно важны для руководства махалли. Наконец, менее десяти процентов респондентов увидели потребность в поддержке в том, как работать напрямую с жертвами домашнего насилия.

Рисунок 18. Какая помощь нужна ответственным работникам в вашей махалле по защите женщин от домашнего насилия?



Потребность в гендерно-чувствительном руководстве

Хотя из ответов на опрос можно сделать неокончательные выводы, преобладание определенных ответов свидетельствует о том, что руководство махалли не понимает наиболее актуальных для женщин проблем в целом и в ответ на пандемию COVID-19. Например, на вопрос об их мнении о трудностях, с которыми женщины, пережившие домашнее насилие, могли столкнуться в период до проведения опроса, подавляющее большинство повторило, что в их махалле не было случаев домашнего насилия (92% респондентов). Следующим по частоте ответов был ответ «затрудняюсь ответить» почти 5% респондентов. Лишь незначительное меньшинство подчеркнуло такие проблемы, как собственные опасения женщин перед наказанием за нарушение карантина в случае обращения за помощью (2,4%) или отсутствие доступных услуг (центры поддержки или временное жилье; отметили менее двух процентов). Среди ответов на вопрос о потенциальных трудностях в оказании поддержки пострадавшим от домашнего насилия в опрос был включен вариант «у женщин

нет возможности позвонить по телефону доверия», но, видимо, ни один из респондентов не выбрал этот ответ. Хотя эти ответы не являются окончательным свидетельством уровня понимания лидерами махаллей проблемы домашнего насилия, они все же предполагают, что в целом наблюдается недостаточное внимание к серьезным рискам, с которыми женщины сталкиваются в своих собственных домах в период карантина, включая вероятность, что виновные в насилии еще больше контролируют женщин, когда люди находятся вместе большую часть времени.

Точно так же неожиданно то, что значительная часть респондентов придерживалась мнения, что домашняя нагрузка женщин либо осталась прежней, либо уменьшилась. Несмотря на то, что за время проведения обследования ограничения были несколько ослаблены, маловероятно, что они повлияли на снижение рабочей нагрузки женщин. Напротив, такие организации, как Всемирный банк, предупредили, что из-за мер, принятых для сдерживания COVID-19, «женщины, скорее всего, будут испытывать значительную нагрузку на свое время, учитывая их обязанности по контролю за несколькими школами, поскольку, возможно, будут приняты меры по закрытию школ и ограничению свободы. что ведет к сокращению рабочего времени и постоянному уходу с рынка труда»⁷⁴. Вполне возможно, что руководители махаллей, как это часто бывает в обществе, не обращают особого внимания на объемы неоплачиваемой работы, которую женщины выполняют каждый день, и поэтому не могут дать точную оценку того, как это повлияло на женщин. Существует необходимость в продолжении и всесторонней работе с руководством махаллей с целью в улучшении представленности женщин среди руководителей, чтобы они могли лучше справляться с рисками для благополучия женщин.

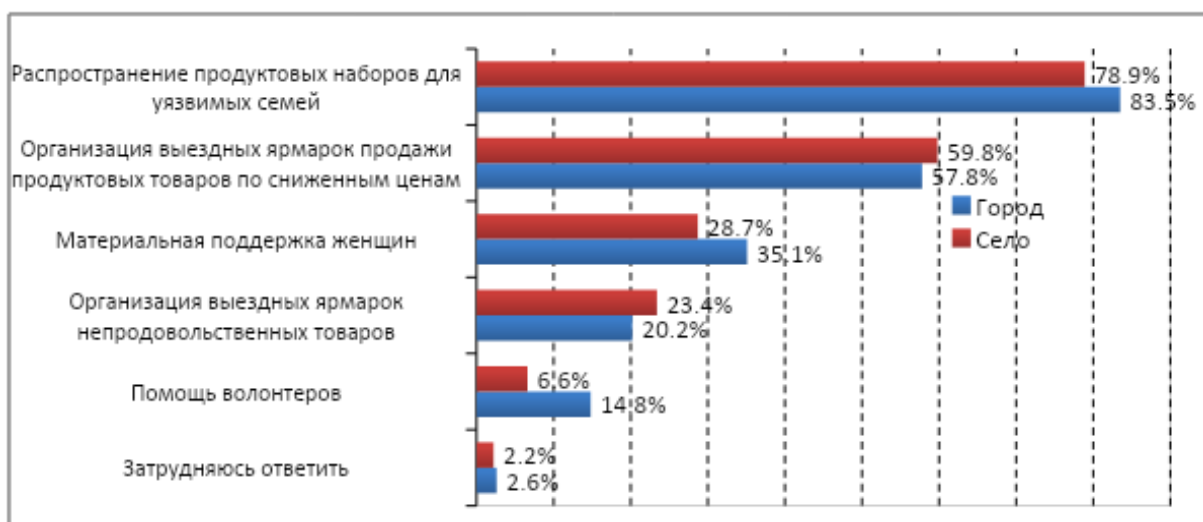
5. Оценка потребности махаллей в социальной поддержке

Необходимые материальные формы помощи

Среди руководителей махалли не в полной мере присутствует понимание важности оказания новых форм помощи населению в условиях пандемии COVID-19. Более 80% респондентов указали, что основной формой помощи является раздача продуктовых пакетов уязвимым домохозяйствам, и почти 60% отметили организацию выездных продовольственных ярмарок, на которых продаются продукты по сниженным ценам, с небольшой разницей между городскими и сельскими махаллями. Поддержка или координация работы общественных волонтеров по оказанию помощи рассматривалась как наименее востребованная услуга. См. Рисунок 19 ниже. Неясно, отражает ли этот ответ тот факт, что существуют другие институты, через которые люди занимаются волонтерской деятельностью (возможно, ННО или религиозные организации), или руководство махаллей, как правило, полагается на внешние формы помощи, а не на ресурсы внутри самих махаллей.

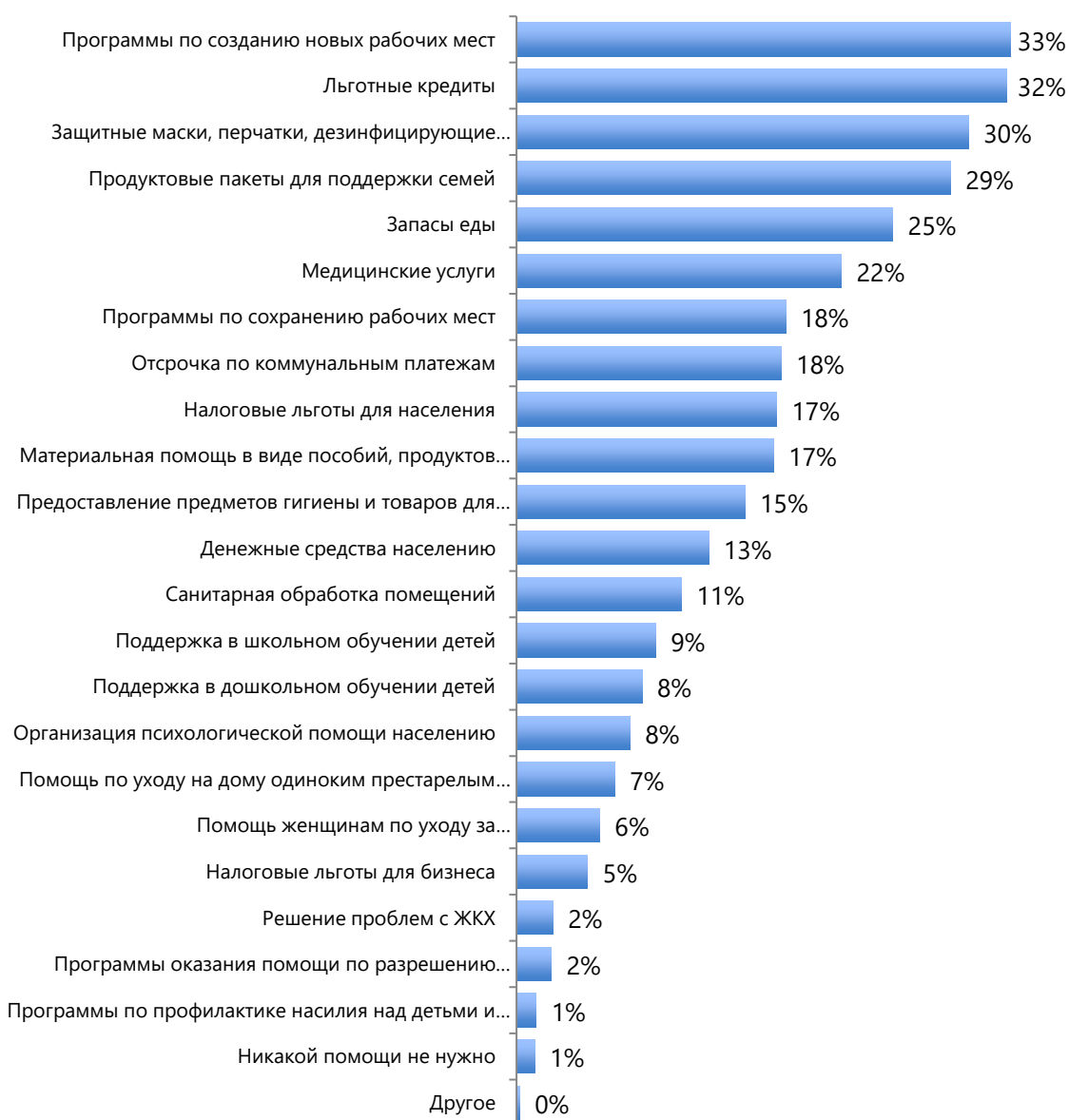
Рисунок 19. Какие из услуг по поддержке населения вашей махалли в период борьбы с COVID-19 Вы считаете наиболее востребованными?

⁷⁴ Группа Всемирного банка, Аналитическая записка: Гендерные аспекты пандемии COVID-19, 16 апреля 2020 г., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33622>



На вопрос о формах помощи, необходимой жителям махалли на момент проведения опроса, наиболее популярными вариантами (которые дали более 30% респондентов по каждому виду помощи) были программы по созданию новых рабочих мест, субсидированные займы и предоставление средств защиты и продуктовых пакетов для домашних хозяйств. От 20% до 25% респондентов указали на необходимость обеспечения достаточного количества продуктов питания в местных магазинах и доступа к медицинским услугам. Примерно 18% указали на необходимость сохранения существующих рабочих мест, предоставления налоговых льгот и отсрочки оплаты коммунальных услуг, оказания помощи в виде денежных льгот. Таким образом, среди необходимых форм помощи респонденты, в первую очередь, определили необходимость обеспечения благоприятных экономических условий с последующим предоставлением необходимых медицинских товаров и услуг, а затем – стабильность поставок продуктов питания. Следует также отметить, что сложные социальные проблемы, такие как обеспечение доступа детей к качественному образованию, решение проблемы психологического здоровья жителей или предотвращение насилия в семье, были отмечены небольшой частью респондентов. Например, только около двух процентов респондентов признали необходимость оказания помощи жертвам домашнего насилия, тема, которая обсуждалась более подробно в предыдущем разделе этого отчета. Учитывая, что последствия пандемии выходят за рамки экономики, махалли могут быть не готовы решать другие возникающие проблемы в своих общинах.

Рисунок 20. Какая помощь нужна жителям вашей махалли в настоящий момент для противодействия последствиям COVID-19?



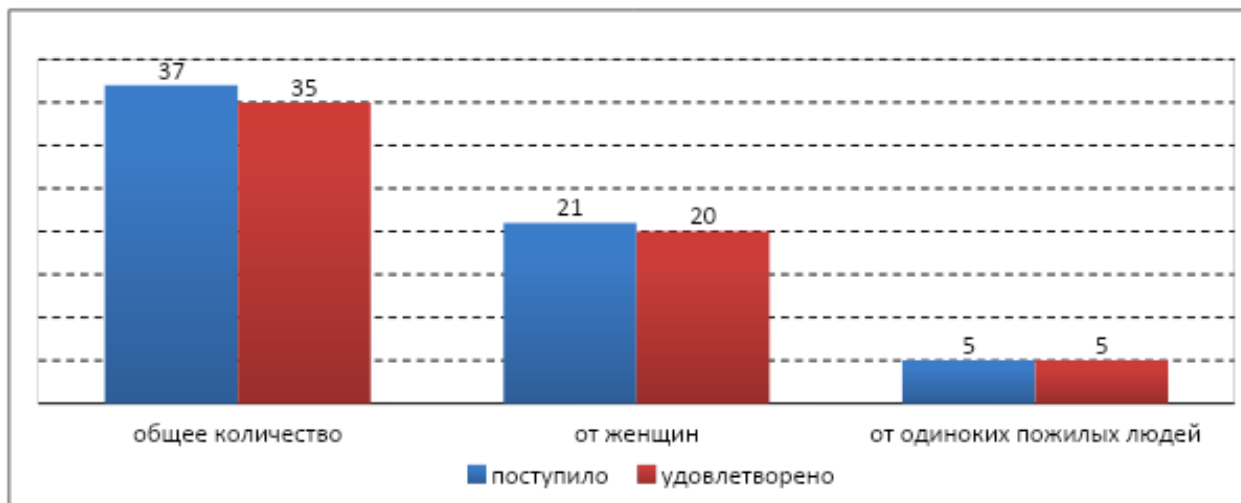
Запросы и оказание поддержки

По результатам опроса, почти 90% респондентов сообщили, что жители их махаллей обращались за помощью в связи с пандемией COVID-19. Большинство обращающихся за помощью и получающих помощь составляли женщины, и более 65% заявителей и получателей были одинокими пожилыми людьми. Такие цифры говорят о наличии спонсорской и гуманитарной помощи в махаллях, на основе которой оказывается материальная поддержка населению. Конечно, в категорию «пожилых людей», скорее всего, входят и женщины, поэтому такое разделение не особенно полезно. Более того, анкета опроса позволяла респондентам указать только общее количество и эти две категории получателей. Вероятно, что женщины берут на себя роль просителей социальной поддержки для своих домохозяйств, и поэтому тот факт, что большое количество женщин получили помощь, не является показателем того, что они были единственными, кто ею воспользовался.

Более 92% представителей махаллей смогли указать точное или приблизительное количество обращений за помощью. Практически все знали количество получателей финансовой помощи, и

более 95% могли указать, была ли помощь оказана женщине или пожилому человеку (в случае пожилых людей в вопросах анкеты не указывался пол человека). Тип помощи в опросе также не уточнялся, но в период карантина государство предоставляло финансовую поддержку, продуктовые наборы и лекарства.

Рисунок 21. Среднее количество обращений в махалли за помощью в связи с COVID-19



По общему опросу среднее количество запросов о помощи составило 37 человек на махаллю, из которых 35 запросов были удовлетворены. Для сравнения: в среднем в Узбекистане на махаллю приходится около 300 домохозяйств. Среднее количество заявок, поданных женщинами, составляло 21 на махаллю, и из них практически все просьбы о помощи были удовлетворены. Среднее количество полученных и удовлетворенных заявлений от пожилых людей составило пять на махаллю. В целом 70,3% обращений за помощью поступили от женщин или пожилых людей. Опять же, была бы полезна дополнительная информация о том, кто конкретно запрашивал и получал помощь, например, с разбивкой по полу и возрасту, а также по другим социальным статусам (например, холост / женат / разведен / вдовец, в семьях с детьми или без детей, статус занятости, и т.д.).

Институт махалли нуждается в укреплении

Представителей махалли попросили предоставить информацию о потребностях комитетов махалли, которые позволили бы им лучше поддерживать жителей во время пандемии. Наиболее популярные ответы касались реорганизации самой структуры, а именно оснащения комитетов современной техникой, сокращения бюрократической отчетности и повышения заработной платы сотрудников махалли (отметили примерно 47-49% респондентов). Следующие наиболее распространенные ответы касались предоставления финансовой и материальной помощи, такой как снижение процентных ставок по кредитам махалли, поддержка местных ярмарок (где жители могут покупать продукты питания и непродовольственные товары), увеличение количества продуктовых наборов, а также улучшение взаимодействие махаллинского комитета с организациями здравоохранения (отметили от 20% до 25% респондентов). Наименее необходимый вид поддержки, который был определен руководителями махаллей, включал помощь с санитарными мерами (для офисов махалли) и предоставление информационных / образовательных материалов о COVID-19 (на это указали только 8-11% респондентов). Чуть менее 15% указали, что махаллинский комитет не нуждается в особой поддержке. Отсутствие выявленной потребности в информационных материалах о COVID-19 может отражать сроки проведения полевых работ, а также тот факт, что руководители махалли отметили, что жители достаточно хорошо осведомлены о пандемии. Тем не менее, учитывая, что ответы на

вопросы о лицах, которые лечились от COVID-19, свидетельствуют о достаточно высоком уровне стигматизации, может возникнуть необходимость в целенаправленном повышении осведомленности населения, чтобы развеять страхи и беспокойство.

Преодолеть такого рода иждивенческие настроения возможно за счет расширения процессов вовлечения семей в предпринимательскую деятельность и усиления общественной активности жителей внутри самого института махалли.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В нынешних обстоятельствах Правительство Узбекистана по-прежнему ограничено в вариантах политики, которая может быть применена для преодоления кризиса COVID-19. Уже принят ряд мер по социальной поддержке населения, предотвращению банкротства предприятий, стимулированию занятости и экономической активности. В то же время для повышения эффективности подобных мер требуется целостный подход к ситуации. По результатам опроса предлагается следующий комплекс мер, направленных на минимизацию негативных социальных, экономических и других последствий пандемии COVID-19.

1. Меры по оживлению экономической активности и трудоустройства населения в махаллях

1.1. Скорректировать экономическую политику, чтобы способствовать ускоренному восстановлению малого и среднего бизнеса в трудоемких секторах. Это включает в себя разрешение малому бизнесу в сфере бытовых услуг (парикмахерские, ремонт одежды, обуви и т. д.) и продажи непродовольственных товаров работать в махаллях в строгом соответствии со всеми санитарными стандартами.

Меры по стимулированию экономического восстановления должны разрабатываться с учетом цепочек добавленной стоимости. Например, восстановление экономической жизнеспособности сферы услуг и общественного питания должно осуществляться с возобновлением деятельности учебных заведений, строительства, крупных торговых центров и других объектов, мобилизующих значительные трудовые ресурсы. В то же время полное возобновление их деятельности затруднено, если функционирование городского и междугороднего транспорта ограничено.

Меры поддержки должны учитывать сезонные факторы, чтобы карантин оказывал минимальное негативное воздействие на сезон сбора урожая в сельской местности и продажу урожая, особенно в частном секторе. Возможно, это касается и организации Министерством, совместно с соответствующими ведомствами, координации работы коммерческих закупочных структур, в том числе, зарубежных, чтобы обеспечить полную реализацию выращиваемого в регионах страны урожая фермеров и частных лиц.

1.2. Расширение возможностей для семейного предпринимательства за счет создания платформ для малого частного бизнеса в махаллях. Семейный бизнес потенциально может быть источником занятости и дохода для женщин и молодежи (как молодых мужчин, так и женщин). Важно способствовать созданию малых частных предприятий на базе махалли с упором на более долгосрочные инвестиции в производство потребительских товаров, пользующихся спросом у жителей махалли, а также стимулирование частного сектора к импорту или производству дефицитных товаров на местном уровне. Это требует расширения доступа к стартовому капиталу, например, льготным банковским кредитам для женщин-предпринимателей, значительному снижению стоимости банковских услуг и снижению требований к залоговому обеспечению для выдачи кредитов под гарантии махалли. Органы махалли могут выступать в качестве поручителей долгосрочных займов и грантов на международное развитие.

Создание на базе махаллей семейного бизнеса соответствует национально-культурным особенностям Узбекистана, где родственным связям традиционно придается большое значение. Также, на базе махаллей можно создавать достаточно простые формы предпринимательской деятельности (сельское хозяйство, торговля, общественное питание, швейные и т.п.), в которых нет необходимости использования узких специалистов. Однако, любые инициативы, направленные на повышение роли

женщин в семейном бизнесе, должны обеспечивать принятие мер для облегчения бремени неоплачиваемой работы по дому и по уходу, а не дальнейшего увеличения его.

Министерство могло бы взять на себя содействие в преодолении различных операционных издержек, которые включают налаживание контрактных и административных отношений (получение разрешений, стандартизация, налоги и социальные отчисления, противодействие навязываемой благотворительности и неофициальным платежам и т.п.). В целом, стратегия поддержки малого бизнеса на базе махаллей должна быть нацелена на предоставление предпринимателям большей экономической свободы, а также привлечения технической помощи международных организаций.

2. Меры по переориентации политики социальной защиты на наиболее пострадавшие группы

2.1. Политика социальной защиты должна стать более действенной и целевой, охватывая те группы населения, которые могут обеспечить максимальный мультипликативный эффект. Таким образом, в дополнение к наиболее затронутым группам, выявленным в ходе опроса: семьям с низким доходом, многодетным семьям и мигрантам - они включают:

- *Матерей-одиночек, воспитывающих детей до 18 лет.* Важным моментом является именно охват семей с детьми старшего возраста, которые не учатся в системе профессионального образования и не получают стипендию. Эта возрастная группа еще не имеет возможности трудоустройства и не получила профессиональных навыков, не имеет возможности трудоустройства во время пандемии, но в то же время оказывает значительное влияние на расходы семейного бюджета.
- *Пенсионеров, как холостых, так и проживающих с детьми и внуками.* Важно понимать, что пенсионер, как самый старший член семьи, часто играет роль главы семьи, обеспечивая рациональное распределение доходов семьи. Расширение мер социальной помощи за счет вышедших на пенсию глав домохозяйств, члены трудоспособного возраста которых потеряли работу, повысит вероятность более эффективного использования средств.
- *Лиц трудоспособного возраста, потерявших работу в формальном секторе.* Эту категорию лиц можно определить, наблюдая за регулярностью уплаты ими подоходного налога и взносов в индивидуальную накопительную пенсионную систему. При отсутствии таких выплат в течение двух или более месяцев, начиная с марта 2020 года, и при условии, что лицо, подавшее онлайн-заявку в государственные органы по вопросам занятости и социальной защиты, должно иметь право на меры поддержки.

Некоторые из мер, которые администрации махаллей могут принять для оказания поддержки этим группам, включают использование краудсорсинговых и волонтерских подходов для удовлетворения их самых насущных потребностей, таких как сбор одежды, еды и других предметов, помощь в решении бытовых вопросов, предоставление процентов. бесплатные мини-кредиты, помощь в сборе документов для подачи заявления на получение социальных пособий и др.

Важно продолжить государственную политику по организованному вывозу рабочей силы, обеспечить мониторинг условий труда узбекских мигрантов в странах-получателях (Россия, Казахстан, Турция, Южная Корея). Кроме того, управляемая миграция помогает обеспечить частичное накопление денежных переводов на банковских счетах, чтобы по возвращении трудовой мигрант имел первоначальные средства для поддержки ресоциализации и поиска новой работы.

2.2. Повышение квалификации и переподготовка людей трудоспособного возраста через краткосрочные курсы профессионального обучения в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) между Министерством по поддержке махалли и семьи и негосударственными образовательными учреждениями. В рамках такого ГЧП Министерство может покрыть расходы на

переподготовку лиц трудоспособного возраста. Обучение может проводиться по широкому кругу специальностей в области строительства, ремонта и технического обслуживания, финансового и управленческого учета, предпринимательства и других видов экономической деятельности, обучение по которым занимает менее трех месяцев. Применение такого подхода, с одной стороны, восстановит спрос на образовательные услуги, а с другой - значительно увеличит человеческий капитал в республике, предоставив гражданам больше возможностей для самореализации в экономической деятельности. Особое внимание следует уделять молодым женщинам и мужчинам, не получающим образования, работы или профессиональной подготовки (НОРП), чтобы уменьшить потенциальные негативные последствия COVID-19, мешающие их образованию. Следует принять меры для обучения молодых людей и совершенствованию их навыков, соответствующих требованиям рынка труда. Кроме того, специальные меры, такие как стипендии или информационно-пропагандистская деятельность и борьба с гендерными предрассудками, были бы полезны, чтобы помочь женщинам иметь равный доступ к возможностям в STEM (наука, технология, инженерия и математика) .

2.3. Повышение качества и доступности данных о социальных группах, наиболее серьезно пострадавших от пандемии. Это включает разработку цифровых решений (информационные системы для ведения дел, электронные реестры лиц, находящихся в уязвимом положении) для сбора, обработки и анализа информации о социально-экономическом профиле жителей махалли, обращающихся за социальной помощью, а также развитие цифровых навыков работников махалли. Эти меры, а также наращивание потенциала представителей махаллей по сбору и анализу данных с разбивкой по полу, возрасту, доходу, роду занятий и другим факторам, помогут внедрить основанные на данных и на фактах, к принятию решений, касающихся социальной поддержки местного населения.

3. Меры по устранению воздействия COVID-19 на женщин

3.1. Приоритетом должны стать меры по облегчению неравного бремени неоплачиваемого домашнего труда и ухода за женщинами. Государственные инвестиции должны быть сделаны в инфраструктуру ухода, особенно в уход за детьми и престарелыми, которая обеспечивают универсально доступные (особенно в сельской местности) и высококачественные услуги по уходу. Инвестиции в этот сектор предоставят женщинам прямые возможности для трудоустройства, а также позволят большему количеству женщин выйти на рынок труда (возможно повторно), сократив гендерный разрыв в составе рабочей силы. Следует также уделять внимание поощрению сбалансированности обязанностей по дому и уходу в семье и поощрению мужчин к тому, чтобы они играли более важную роль в этой области.

3.2. Создать больше каналов для сообщений о домашнем насилии. Удовлетворение особых потребностей женщин можно было бы начать с внедрения механизма, с помощью которого женщины и девушки, подвергшиеся домашнему насилию, могли бы конфиденциально обращаться за помощью в махаллю. Это должно быть достигнуто путем привлечения к сотрудничеству женских неправительственных организаций и специалистов. Во время пандемии операторы мобильной связи могли предоставить женщинам доступ к номерам горячей линии даже при нулевом балансе (бесплатно). Можно создавать или использовать цифровые решения (такие как боты (каналы) Telegram или мобильные приложения) для сообщения махаллям и правоохранительным органам о случаях насилия в отношении женщин.

3.3. Развитие у администраций махалли навыков гендерного реагирования для создания системы выявления конфликтов в семьях и случаев домашнего насилия, поддержки женщин в

семьях, подвергшихся домашнему насилию, предоставления пережившим обращения за социальной помощью (такой как первичная психологическая и медицинская помощь, юридические консультации или временное убежище), а также оказание профессиональной помощи семьям в разрешении конфликтов. Необходимо разработать и опубликовать на узбекском, русском и каракалпакском языках специальные методические пособия для активистов махаллей по выявлению и профилактике насилия по признаку пола, а также для оказания соответствующей поддержки пережившим насилию. Для махаллей необходимо провести ряд учебных программ по выявлению, предотвращению и поддержке жертв насилия в отношении женщин.

3.4. Разработка и реализация программ повышения осведомленности для повышения знаний и негативного отношения населения к домашнему насилию. Помимо образовательных мер эти программы должны активно использовать мягкие инструменты и поведенческие идеи, позитивную дискриминацию и т.д. для повышения культуры нетерпимости к насилию в отношении женщин в обществе, а также помочь в выявлении различных типов насилия – психологического, эмоционального и физического. Сегодня понимание феномена домашнего насилия в Узбекистане ограничивается физическим насилием. А такие виды насилия, как угрозы, домогательства и психологическое давление, все еще не воспринимаются в узбекском обществе как «настоящее» домашнее насилие.

Программы по предотвращению и борьбе с насилием в семье не должны ограничиваться работой с Министерством по поддержке махалли и семьи и Министерством внутренних дел, но также должны привлекаться Министерство культуры. В частности, целесообразно рассмотреть разработку стандартов и требований к телевизионным, кинематографическим, театральным постановкам, обеспечив включение в каждую из них сцен, демонстрирующих различные проявления домашнего насилия, его негативные последствия для семьи и детей, общества и государства. Кроме того, деятели культуры, певцы, писатели и поэты могут сыграть важную роль в осуждении домашнего насилия и продвижении идеи равенства между женщинами и мужчинами.

4. Меры по повышению потенциала органов махалли по реагированию на COVID-19

4.1. Создание технического и кадрового потенциала Министерства по поддержке махалли и семьи. Это требует удовлетворения оперативных потребностей недавно созданного Министерства путем оказания поддержки в оснащении его офисов, создания цифровой инфраструктуры, повышения инклюзивности его помещений для обеспечения эффективной работы с различными маргинализированными группами, такими как люди с ограниченными возможностями, пережившие гендерное насилие, люди в ситуациях бездомности и т. д. Для сотрудников Министерства необходимо разработать и внедрить программы наращивания потенциала и обучения по современным подходам к социальной защите, основанным на передовой международной практике и глубоком понимании местного контекста.

4.2. Совершенствование правительственной коммуникационной стратегии реагирования на COVID-19 с упором на объяснение отсутствия риска со стороны тех, кто прошел соответствующее лечение COVID-19 для противодействия стигме и дискриминации. Также материалы, освещающие ситуацию вокруг пандемии, должны основываться на критическом анализе, чтобы объективно выявить и проиллюстрировать причинно-следственные связи. Это требует расширения возможностей специалистов по связям с общественностью и коммуникациям ключевых субъектов, участвующих в реагировании на COVID-19 в Узбекистане (Министерство здравоохранения, Министерство по поддержке махалли и семьи, местные хокимияты), в отношении соответствующих коммуникаций в отношении COVID-19, его эффекты и последствия.

4.3. Изучение и использование новых подходов к социальной защите. Для удовлетворения растущего числа просьб о помощи махаллям необходимо изучить возможности мобилизации спонсорской и гуманитарной помощи для пострадавшего населения. В связи с этим Министерство по поддержке махалли и семьи могло бы расширить сотрудничество с международными гуманитарными организациями, местными НПО и добровольческими сообществами для сбора и распределения спонсорских средств. Это требует создания механизма для определения и количественной оценки конкретных типов и форм помощи, в которых нуждается местное население, в тесной консультации со старшими членами махалли (аксакалами). Для обеспечения прозрачности и мобилизации ресурсов (посредством сбора средств или краудсорсинга) эта информация должна быть опубликована в Интернете.

На сегодня волонтерство сконцентрировано в Интернете, в первую очередь, в социальных сетях, таких как Facebook и Telegram. Важно активизировать работу Министерства по более эффективной мобилизации общественной активности, а также по предотвращению возможных случаев Интернет-мошенничества. Более эффективное взаимодействие с волонтерами не только повысит адресность и контроль благотворительной помощи, но и окажет содействие в снижении нагрузки на госбюджет в сложный период пандемии.

В целом, чтобы улучшить адресность последующих пакетов социально-экономической поддержки, правительство и другие заинтересованные стороны должны лучше учитывать региональный контекст в соответствии с такими критериями, как плотность населения, уровень урбанизации, наличие крупных промышленных предприятий и других стабильных источников доходов, притока и оттока мигрантов. Также важно учитывать сезонные факторы, чтобы карантин минимально сказался на сезоне сбора и продажи урожая, особенно в частном секторе.

ПРИЛОЖЕНИЯ. Методология исследования

Цель. Основная цель исследования – оценить влияние профилактических мер по сдерживанию COVID-19 на социально-экономическое благополучие населения Узбекистана. Обследование использовалось для определения характера и степени системных последствий государственных мер по сдерживанию пандемии, их масштаба, интенсивности и прогнозируемой продолжительности.

Период и географический охват. Исследование проводилось с мая по июнь 2020 года и охватывало все регионы Узбекистана: 12 областей, Республика Каракалпакстан и город Ташкент.

Респонденты. Объем выборки составил 3 670 респондентов, представленных председателями махаллей (84,7% от всех респондентов), их заместителями (12,8%) и активистами махаллей (2,5%). Двадцать пять процентов респондентов составляли женщины. Почти две трети (62,9%) респондентов представляют махалли из сельской местности. Опрошенные рассматривались как наиболее осведомленные представители сообществ ввиду осуществления ими всех социальных мероприятий, проводимых в общинах. Их мнения могут рассматриваться в качестве оценки происходящих изменений в период COVID-19 и могут послужить источником информации для разработки планов действий по организации поддержки людей, находящихся в особо уязвимых ситуациях.

Вопросы. Вопросник состоял из 74 вопросов. Все вопросы, включенные в вопросник, были направлены на получение ответов на интересующие моменты, в частности, каналы воздействия шоков на благосостояние людей (схема 1, ниже). Все вопросы были представлены на языке, понятном респонденту и свободном от технического жаргона. Ключевые термины такие, как «меры правительства», «ожидания» и пр. определены понятными для обычных людей.

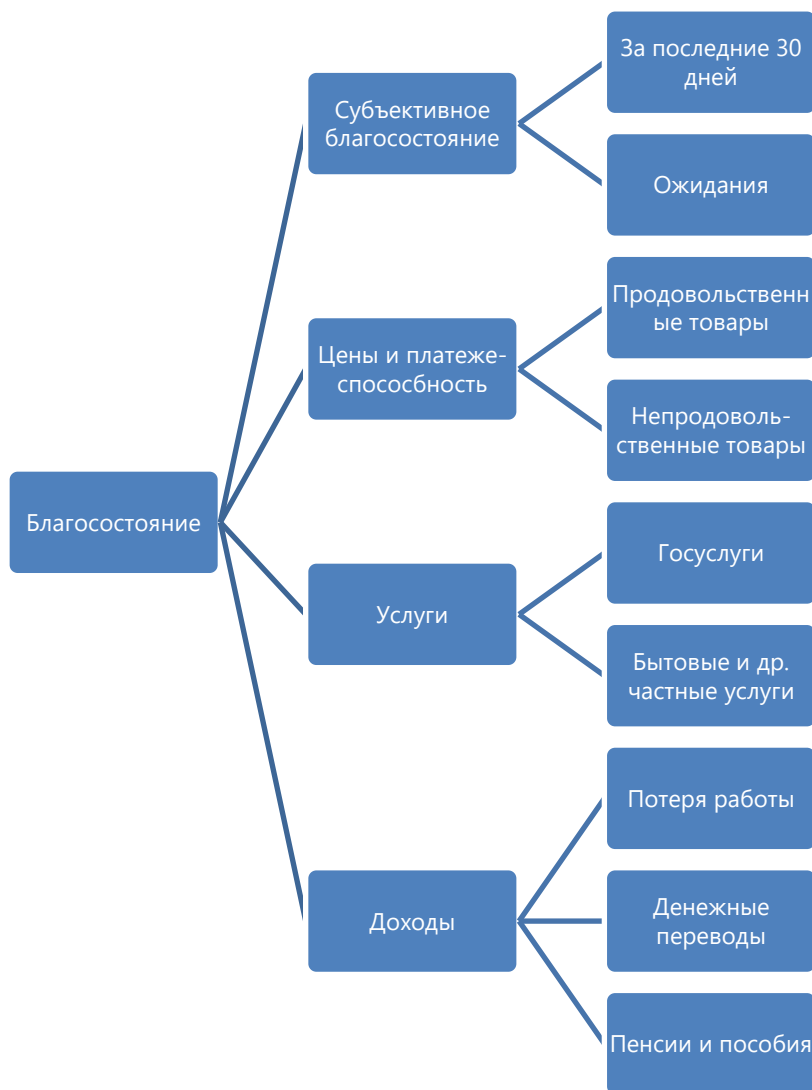
Варианты ответов и их порядок представлены нейтрально. Также в целях максимизации проценты ответов, варианты ответов и шкалы были тщательно отобраны, чтобы быть совместимыми с целевой группой населения, их способностями и знаниями.

В вопросник были включены контрольные вопросы (один и тот же вопрос задавался разными способами, чтобы определить склонность респондента к одному и тому же варианту ответа). Деликатные и особо важные вопросы были размещены в конце вопросника, чтобы получить полноценные ответы, когда респонденты чувствуют себя более информированными. Некоторые менее важные вопросы были исключены с целью сделать анкету достаточно емкой, чтобы привлечь внимание респондентов.

Вопросник состоял из восьми частей с вопросами с несколькими вариантами ответов:

1. Влияние распространения COVID-19 на общее благосостояние жителей и доступ к товарам первой необходимости.
2. Влияние распространения COVID-19 на социальную инфраструктуру, поставку товаров и услуг.
3. Влияние распространения COVID-19 на население махалли в целом.
4. Влияние распространения COVID-19 на уязвимые группы.
5. Женщины и домашнее насилие.
6. Работа махалли по профилактике распространения COVID-19.
7. Необходимые меры-противодействия COVID-19 и поддержка населения.
8. Стигматизация.

Схема 1. Основные каналы влияния последствий COVID-19 на благосостояние людей



Каждый вопрос обеспечивает проверку определенной гипотезы о положении населения, ожиданиях и взаимосвязи между политикой и потенциальными результатами. Дополнительные вопросы были включены с целью проверки наиболее эффективных способов государственного вмешательства.

Сроки и методы сбора данных. Опрос проводился специализированными консалтинговыми компаниями по телефону.

Сбор данных опроса проводился в три раунда:

1 раунд – в начале мая 2020 года, нацелен на выявление влияния запретов на состояние населения.

2 раунд – в середине июня 2020 года, предусматривал изучение состояния населения в условиях частичного карантина.

3 раунд – в конце июля 2020 года, направлен на изучение состояния населения в посткарантинный период.

Веса. Из более чем 9132 махаллей в опросе участвовали 3670. Разные махалли имеют неодинаковые вероятности отбора в выборку. Таким образом, некоторые регионы недостаточно представлены по сравнению с другими, и выборочные результаты могут оказаться смещенными оценками параметров генеральной совокупности. Следовательно, используются веса, чтобы сделать их репрезентативными.