



## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

### Ситуация после завершения межнационального конфликта: проблемы организации системы социальной защиты населения в странах с переходной экономикой

**Кристиан Бодвиг**

**Июнь 2002 г.**

Отдел Социального Обеспечения Населения

Отдел Человеческого Развития

Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения населения не являются официальными публикациями Всемирного банка. Они представляют первичные и недоработанные результаты анализов, которые служат для стимулирования дискуссий и комментариев; в цитации и использовании данной работы необходимо взять в учет, что информация в данной работе относится вопросам, изложенным в ней. Заключение, интерпретации, и заключения, изложенные в данной работе принадлежат исключительно авторам, и не должны относиться в какой-либо форме ко Всемирному банку, его присоединенным организациям или членам Совета Исполнительных Директоров или странам, которых они представляют.

Бесплатную копию данной работы можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты, по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA. Тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org), или на веб-сайте по адресу: <http://www.worldbank.org/sp>.

**Сборник материалов по вопросам социального обеспечения**

**Ситуация после завершения межнационального  
конфликта:  
проблемы организации системы социальной защиты  
населения в странах с переходной экономикой**

*Кристиан Бодвиг*

Июнь 2002 г.

Изложенные в настоящем исследовании факты, их трактовка и выводы выражают только точку зрения автора(ов) и не должны приписываться Всемирному банку и входящим в него организациям, а также членам Совета исполнительных директоров или тем странам, которые они представляют.

## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам социального обеспечения населения служат источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития. Материалы, включённые в сборник, проходят экспертную оценку с целью обеспечения надлежащего качества, однако формат работы над Сборником гибок и позволяет своевременно отражать важные события в этой сфере.

Данный сборник служит дополнением к учебным материалам ежегодного курса по проблемам социального обеспечения, проводимого в Вашингтоне, О.К., а также к ряду других курсов, предлагаемых Всемирным банком. Составление данного сборника материалов по вопросам социального обеспечения и организация указанного ежегодного курса обеспечиваются совместно подразделением социальной защиты Отдела социальных программ и Институтом Всемирного банка (ИВБ). Институт Всемирного банка также регулярно проводит специализированные региональные курсы в формате дистанционного обучения.

Более подробную информацию о материалах, включённых в данный Сборник, можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты (тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org). Экземпляры материалов, включённых в Сборник по вопросам социального обеспечения, можно получить в электронном формате по адресу: [www.worldbank.org/poverty/safety](http://www.worldbank.org/poverty/safety). На данном веб-сайте также по мере поступления размещаются переводы данных материалов. Информацию о курсах ИВБ, посвящённых вопросам социального обеспечения, можно получить на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

### Материалы, представленные в Сборнике по вопросам социального обеспечения на апрель 2002 года<sup>1</sup>

Тема	Автор
<b>Программы</b>	
Денежные трансферты	Tabor
Продовольственные программы	Rogers and Coates
Ценовые и налоговые субсидии	Alderman
Льготный порядок оплаты услуг в области здравоохранения	Bitran and Giedion
Льготный порядок оплаты жилья и отопления	Katsura and Romanik
Общественные работы	Subbarao
Микрокредитование и неформальное страхование	Sharma and Morduch
<b>Общие вопросы</b>	
Общий обзор	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Децентрализация	de Neubourg
Адресность	Coady, Grosh and Hoddinott
Оценка	Blomquist
Политическая экономия	Graham
Определение уровня государственных расходов	Besley, Burgess, Rasul
Гендерные вопросы	Ezemenari et al
Обеспечение адресности силами местных сообществ	Conning and Kevane
<b>Условия, присутствующие в стране / Целевые группы</b>	
Страны с очень низким уровнем дохода	Smith and Subbarao
Страны с переходной экономикой	Fox
Пенсии, не связанные с отчислениями	Grosh and Schwarz

<sup>1</sup>Перечень материалов, включённых в Сборник, может периодически меняться.

## Выдержка

Данная работа призвана осветить вопросы, связанные с социальной защитой в странах с переходной экономикой, где имели место межнациональные конфликты. В ней содержится анализ того, как ограничения, обусловленные самим конфликтом и его этнической природой, влияют на выбор мер социальной защиты, и предлагаются некоторые решения. Как сам конфликт, так и сохраняющаяся после него напряжённость в отношениях представителей различных этнических групп отрицательно сказываются на рынках труда; кроме того, они усложняют работу по предоставлению социального обеспечения. В данной ситуации политикам нередко приходится прибегать к субоптимальным вариантам. В частности, в условиях неудовлетворительного состояния государственных финансов, ограниченных возможностей правительства по предоставлению услуг и помощи, а также наличия существенных препятствий для работы систем социального обеспечения, вызванных межнациональной напряжённостью, люди по-прежнему используют многочисленные механизмы «выживания» периода военных действий. При разработке систем социальной защиты следует учитывать эти факторы, и, возможно, брать такие механизмы за основу и развивать их. Кроме того, по завершении этнического конфликта основным фактором борьбы с бедностью должна стать занятость (официальная и неофициальная). Следовательно, меры социальной защиты прежде всего должны предусматривать формирование надлежащих условий для того, чтобы рынок труда смог принять тех, кто способен работать.

## Содержание

<b>Отличие условий по окончании межнационального конфликта.....</b>	<b>6</b>
<b>В чём состоят проблемы?.....</b>	<b>6</b>
<b>Как это влияет на отдельные инструменты?.....</b>	<b>7</b>
<b>Введение.....</b>	<b>12</b>
<b>В чем отличия пост-конфликтной ситуации?.....</b>	<b>14</b>
Усугубление социальных проблем.....	14
...снижение возможностей государства.....	16
...и сохраняющаяся межнациональная напряжённость.....	17
<b>Проблемы и их влияние на систему социальной защиты: препятствия, обусловленные конфликтом с применением силы.....</b>	<b>18</b>
Вынужденное переселение.....	18
Проблемы.....	19
Варианты стратегии.....	20
Демобилизация, участники боевых действий и инвалидность.....	23
Проблемы.....	24
Варианты стратегии.....	25
Положение женщин .....	27
Проблемы.....	27
Варианты стратегии.....	28
Дети и молодежь .....	29
Проблемы.....	29
Варианты стратегии.....	30
Гуманитарная помощь и постепенное её прекращение.....	31
Проблемы.....	31
Варианты стратегии.....	32
Сбор статистических данных.....	34
Коррупция, «захват государства» и неформальная экономика.....	35
Проблемы.....	35
Варианты стратегии.....	36
<b>Проблемы и их влияние на систему социальной защиты: препятствия, обусловленные напряженностью в межнациональных отношениях.....</b>	<b>38</b>
Напряжённость в межнациональных отношениях после войны.....	38
Проблемы.....	38
Варианты стратегии.....	43

<b>Социальная защита в послевоенных Боснии и Герцеговине и Грузии .....</b>	<b>46</b>
Босния и Герцеговина.....	46
Грузия.....	49
<b>Заключение.....</b>	<b>52</b>
<b>Библиография.....</b>	<b>55</b>
<b>Врезки</b>	
1: Объединение гуманитарной помощи и содействия развитию: проекты «Продовольствие за работу» Всемирной продовольственной программы на Южном Кавказе.....	33
2: Три отдельные системы пенсионного обеспечения в Боснии и Герцеговине.....	40
3: Грузинский социальный инвестиционный фонд в сепаратистском регионе Южной Осетии.....	43
<b>Таблицы</b>	
1. Сокращение производства в странах СНГ.....	15
2. Беженцы и перемещённые лица в 2000 г. ....	18
3. Доля неформального сектора в некоторых странах СНГ, 1995 г.....	36
4. Босния и Герцеговина: ежегодные темпы роста ВВП, %.....	47
5. Грузия: ежегодные темпы роста ВВП, %.....	50

## Резюме

После крушения коммунистических режимов в Восточной Европе и Центральной Азии в некоторых странах данного региона имели место межнациональные конфликты с применением силы. Такие конфликты усугубляют социальный кризис, связанный с переходным периодом, и являются серьёзной проблемой и препятствием в предоставлении социальной защиты.

### **Отличие условий по окончании межнационального конфликта**

Этнические конфликты в странах с переходной экономикой останавливают или прерывают процесс экономических и политических реформ. В результате этого система социальной защиты в стране с переходной экономикой, где имел место этнический конфликт, одновременно требует реформирования и призвана устранять социальные последствия войны.

*Война усугубляет социальные проблемы*, так как она способствует экономическому кризису и задерживает восстановление экономики. Кроме того, появляются новые уязвимые группы населения, нуждающиеся в поддержке: внутренне перемещённые лица и беженцы, демобилизованные военнослужащие, инвалиды, неполные семьи, домохозяйства, возглавляемые женщинами, и сироты.

*Война снижает способность государства* решать соответствующие задачи, и это – при уже имеющихся сложностях переходного периода. Административный потенциал обычно оказывается ниже, а проблема коррупции – острее, чем в других странах с переходной экономикой. Государственные финансы находятся в угрожающем состоянии из-за того, что налоги собираются плохо или не собираются вообще, а военные расходы высоки. Возможность политических действий ограничена из-за нестабильности.

*Сохраняющаяся напряжённость в межнациональных отношениях затрудняет реформирование системы социального обеспечения* и не позволяет осуществлять межнациональное перераспределение, так как различные этнические группы могут отказаться делить ресурсы со своими бывшими врагами. На рынке труда может присутствовать дискриминация в отношении национальных меньшинств.

### **В чём состоят проблемы?**

Ограничения и проблемы в сфере социальной защиты в подобных условиях можно разделить на те, что связаны с насильственной природой самого конфликта, и те, что обусловлены его межнациональным характером. В то время как первая группа не обязательно влияет на стратегию, но лишь усугубляет потребности, то

напряжённость в межнациональных отношениях способна существенно ограничить доступные варианты социального обеспечения.

- **Обусловленные конфликтом трудности** для системы социальной защиты выражаются в проблемах вынужденного перемещения, демобилизации и инвалидности, новой роли женщин, потребностей молодежи и детей, постепенного прекращения чрезвычайной гуманитарной помощи, уничтожения инфраструктуры для сбора данных, а также в отсутствии надёжной информации, наличии коррупции и размерах неформальной экономики.
- **Трудности, вызванные сохраняющейся напряжённостью в межнациональных отношениях**, препятствуют применению многих официальных инструментов социального обеспечения и нарушают работу рынка труда. В частности, использование механизмов социальной помощи, пенсий и даже социальных фондов ограничено степенью политической приемлемости межэтнического перераспределения, а также сложностями с адресованием помощи национальным меньшинствам и наличием дискриминации в отношении меньшинств.
- **Шанс для проведения смелых реформ:** Невзирая на указанные ограничения, вследствие полного кризиса и медленного восстановления экономики в странах с переходной экономикой, переживших межнациональный конфликт, имеется шанс для комплексного изменения системы социальной защиты. В частности, политикам необходимо либо снова использовать социалистические подходы, существовавшие до вооружённого конфликта, либо проводить смелые реформы с целью стимулирования занятости и создания эффективной системы социального обеспечения.

## **Как это влияет на отдельные инструменты?**

**Рынок труда:** Важнейшими приоритетами после войны является формирование условий, способствующих созданию рабочих мест, и наделение людей необходимыми навыками и информацией, позволяющими выйти на рынок труда. В то время как война усугубляет кризис безработицы, связанный с переходом, и ведёт к возникновению уязвимых групп, испытывающих особые сложности с трудоустройством, межнациональная напряжённость способна обусловить сегментацию рынка по национальной принадлежности.

- Демобилизованные военнослужащие, перемещённые лица и женщины испытывают самые различные проблемы, ограничивающие их возможности по трудоустройству. Они обладают устаревшими или недостаточными навыками, испытывают в отношении себя дискриминацию или не имеют доступа к помощи в трудоустройстве. Сразу после окончания военных действий несколько смягчить эту проблему могут программы общественных работ, но в долгосрочной перспективе для улучшения ситуации требуется дерегулирование рынка труда, программы обучения, а также услуги по

профессиональной ориентации и консультации по трудоустройству. Положение представителей национальных меньшинств можно улучшить благодаря принятию антидискриминационного трудового законодательства и мер по его соблюдению.

- Формирующийся мирный процесс обычно стимулирует экономический подъём, которому способствуют работы по реконструкции и устранение вызванных войной препятствий для экономической деятельности. Послевоенный бум следует использовать не для того, чтобы закреплять ожидания людей о том, что по-прежнему будет возможно обеспечивать социалистическое государство благосостояния, а для создания занятости. Финансируемые донорами и трудоёмкие программы реконструкции, а также государственные программы общественных работ могут быстро интегрировать прежних участников боевых действий в гражданскую жизнь и способствовать стабилизации послевоенной обстановки.
- Трудовое законодательство и соответствующие положения следует тщательно взвешивать. Хотя для устранения сегментации рынка труда требуются законы, направленные против дискриминации, регулирование должно осуществляться опосредованно. Например, первоначально гораздо больше рабочих мест будет появляться в неформальном секторе, и здесь есть важный аргумент в пользу того, чтобы не вмешиваться в его деятельность. Вмешательство государства способно уничтожить неформальный бизнес вместо того, чтобы перевести его в официальный сектор, а это отрицательно скажется на занятости.
- Молодёжь должна получать специальное обучение и знания с упором на новые технологии и профессии, чтобы повысить свои шансы на рынке труда и стать основной движущей силой в возобновлении экономической деятельности: молодёжь более склонна рисковать, чем представители более старшего поколения, и с большей вероятностью станет открывать собственное дело.
- Вместе с тем, формирование рабочих мест зависит и от факторов, находящихся за пределами сферы социальной защиты, т.е. факторов, стимулирующих экономическое развитие и рост.

**Социальная помощь:** В пост-коммунистических странах после вооружённого конфликта нередко полностью сохраняется устаревшая сложная система государства благосостояния, однако отсутствуют необходимые средства, а спрос резко возрастает. Главной и более долгосрочной целью в ситуации после окончания межнационального конфликта должно стать создание совершенно новой, прозрачной системы социального обеспечения, а не восстановление старого социалистического перераспределительного механизма, особенно с учётом сохраняющейся межнациональной напряжённости. Независимо от вызванного войной спроса на «государство благосостояния», из-за такой напряжённости использование инструментов перераспределения, охватывающих различные этнические группы, может стать неприемлемым.

- Сохранение межнациональной напряжённости (по крайней мере, первоначально) не позволяет использовать общенациональные системы

социальной помощи и механизм перекрёстного субсидирования. Чтобы не подвергать риску мирный процесс, следует не поддаваться соблазну внедрить подобные системы; до тех пор, пока политическая ситуация не позволит двигаться дальше, действия целесообразно ограничить гармонизацией существующих систем.

- Непрозрачность старой системы может рассматриваться (и рассматривалась) как одна из причин возникновения межнациональной напряжённости, которая привела к открытому конфликту. Аналогичным образом этот аргумент может использоваться политиками-сторонниками конфликта, чтобы парализовать мирный процесс. Поэтому перераспределительные элементы в системе социального обеспечения должны быть прозрачными и использовать простые критерии, а также надёжный анализ данных о бедности и социальных данных.
- Независимо от ограничений, связанных с наличием межнациональной напряжённости, необходимо пересмотреть права особо уязвимых групп и обратить внимание на их нужды во избежание роста задолженности по выплатам из-за нехватки средств; в противном случае может быть подорвано доверие ко всей системе.
- Система должна быть несложной в результате слабых административных возможностей и недостатка средств. Напр., первоначально денежные выплаты могут осуществляться исходя из категориального деления получателей.
- В условиях постепенного прекращения чрезвычайной гуманитарной помощи государственным системам социальной помощи придётся осуществлять задачу по оказанию содействия наиболее уязвимым группам. Действия государства должны координировать и дополнять усилия общественности. НПО, действующие на благо общества, должны получать верные стимулы, напр., упрощённую процедуру регистрации и освобождения от налогов.
- Социальные услуги играют важную роль в оказании поддержки, консультаций и психологической реабилитации уязвимым группам, таким, как инвалидам, детям, (молодым) бывшим военнослужащим или женщинам, ставшими жертвами изнасилования, насилия в семье или незаконного перемещения в качестве «живого товара». Социальные работники должны проходить специальную подготовку, чтобы оказывать такие услуги.

**Пенсии:** В отношении систем пенсионного обеспечения действует несколько ограничений, обусловленных конфликтом, - структурных и финансовых. Помимо них значительные институциональные трудности могут быть вызваны межнациональной напряжённостью (напр., может оказаться невозможным использовать системы пенсионного обеспечения, охватывающие разные этнические группы). Реформа должна быть сосредоточена на том, чтобы сделать очень простую и прозрачную систему функциональной и устойчивой.

- Война подвергает устойчивости распределительной пенсионной системы жестокому испытанию: из-за гибели людей и инвалидности снижается число плательщиков наряду с сокращением численности мужского населения трудоспособного возраста, в то время как численность получателей растёт.

- Чтобы пенсионная система была максимально проста и прозрачна, размер пенсий должен быть единым и начисляться по распределительному принципу. С точки зрения политической экономии, прежде, чем повышать размеры индивидуальной пенсии и вводить дифференцированную пенсию в зависимости от суммы взносов, важно сначала заставить систему работать и обеспечить своевременную выплату пенсий так, чтобы люди поверили в дееспособность этого института.
- Если после окончания в стране межнационального конфликта в пределах одного территориального образования оказывается несколько (две) систем пенсионного обеспечения, введённых по этническим соображениям, реформа должна ограничиваться приведением таких систем в соответствие. Слияние этих систем может подвергнуть риску стабильность мирного процесса.

**Социальные фонды:** Преимущество социальных фондов заключается в том, что они легко адаптируются к различным, в том числе экстремальным ситуациям, и могут использоваться в качестве как чрезвычайных механизмов, так и инструментов долгосрочного развития. Вместе с тем, межнациональная напряжённость отрицательно сказывается на их применимости; требуется тщательная проработка вопросов организации таких фондов.

- Многие характеристики деятельности социальных фондов удачно соответствуют особым требованиям, возникающим в ситуации после конфликта (необходимость восстановления уничтоженной инфраструктуры, потребность в создании рабочих мест и стимулировании экономического развития на низком уровне, необходимость формирования социального капитала и обеспечения самостоятельности местных сообществ (общин)). Социальные фонды действительно могут помочь в области инфраструктуры, занятости (по крайней мере – в самой краткосрочной перспективе), развитии местных сообществ, совершенствовании предоставления социальных услуг или в содействии децентрализации.
- С помощью социальных фондов можно наладить отношения между различными этническими группами и бывшими противниками. Однако для этого следует тщательно формировать структуру таких фондов; многое зависит от мирного процесса и требует наличия некоторого минимума межнациональной терпимости, чтобы различные этнические группы могли обсуждать между собой хотя бы такие однозначные вопросы, как восстановление инфраструктуры. Не следует ожидать, что социальные фонды смогут свести стороны в обстановке усиления межнациональной напряжённости и насилия; это и не должно быть одной из основных задач проекта социального фонда в пост-конфликтной ситуации.

**Анализ механизмов преодоления последствий кризисных ситуаций во время военных действий** показывает, какие из них можно использовать после окончания войны, и как люди справляются с ситуацией в отсутствие государственной системы социального обеспечения.

- К таким механизмам преодоления последствий кризисных ситуаций относят (i) мелкое сельскохозяйственное производство, (ii) объединение домохозяйств, (iii) прекращение оплаты услуг, предоставляемых государством, (iv) денежные переводы из-за рубежа, (v) распродажа личного имущества и (vi) незарегистрированная работа и работа в неформальном секторе.
- По крайней мере, действия государства не должны мешать функционированию тех механизмов преодоления кризиса, которые не связаны с нарушением закона; можно даже взять их за основу. Одним из вариантов может стать поощрение роста производительности малого сельского хозяйства путём обучения и предоставления инвентаря. Эта мера также способна тормозить процесс урбанизации, давая демобилизованным военнослужащим и перемещённым лицам источник дохода в сельских районах.

***Институциональная база:*** Реформирование государства благосостояния не ограничивается разработкой новых стратегий, но включает в себя реформу и самих институтов – особенно в странах с переходной экономикой, где имел место вооружённый конфликт.

- Реформа предполагает не только устранение неэффективных структур, унаследованных из прежних, довоенных коммунистических времён (напр., путём поощрения децентрализации); имеется и дополнительная задача - реорганизация институтов, возникших во время войны и призванных решать связанные с нею задачи. Например, часто оказывается, что вопросами ветеранов и инвалидов занимается сразу несколько министерств страны.
- Кроме того, важными элементами реформы системы социальной защиты являются борьба с коррупцией и придание прозрачности связям, существующим между органами государственного управления и различными частными и политическими структурами.

# **Ситуация после завершения межнационального конфликта: проблемы организации системы социальной защиты населения в странах с переходной экономикой**

*Кристиан Бодвиг, консультант, отдел сектора социальных программ, регион стран Восточной Европы и Центральной Азии, Всемирный банк<sup>1</sup>*

## **I. Введение**

После крушения коммунистических режимов в Восточной Европе и Центральной Азии в некоторых странах данного региона имели место межнациональные конфликты<sup>2</sup> с применением силы. Вследствие этого указанным странам приходится заниматься тремя блоками проблем одновременно. Во-первых, необходимо решать задачу перехода<sup>3</sup> к новым экономическим механизмам. Во-вторых, конфликт приводит к возникновению новых трудностей, которые усугубляют кризис, связанный с переходом, и задерживают экономическое оздоровление. В-третьих, действия по преодолению этих трудностей осложняются межнациональной природой такого конфликта.

Сознавая, что гражданские войны и межнациональные конфликты пагубно сказываются на положении многих развивающихся стран, международные организации развития, такие, как Всемирный банк и ПРООН, в течение ряда последних лет систематически занимаются вопросами, возникающими в пост-конфликтный период, изучают их влияние на развитие и проводят анализ значения соответствующих процессов с точки зрения послевоенной реконструкции (см. UNDP 2000 и World Bank 1998).

В данном докладе сделана попытка углубить эту аналитическую работу: авторы рассматривают последствия конфликта, и в частности межнационального

---

<sup>1</sup> Автор выражает благодарность за комментарии и замечания, которые представили Томас Хупенгардер, Филип О'Кифи, Николас Барр, Ануш Бежанян, Кендра Грегсон, Маргарет Грош, Стивен Хольцман, Андрей Марков, Маниза Накви, Александра Позарак, Дина Рингольд, Михал Рутковски, Ялте Седерлоф, Алан Томпсон, а также участникам двух семинаров. Автор также благодарит фонды *Robert Bosch Foundation* и *German National Merit Foundation* за финансовую поддержку. Связаться с Кристианом Бодвигом можно по адресу: [cbodewig@web.de](mailto:cbodewig@web.de).

<sup>2</sup> К странам этой категории относятся Армения, Азербайджан (Нагорный Карабах), Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия (Абхазия и Южная Осетия), Бывшая Югославская республика Македония, Молдова (Приднестровье), Россия (Чечня), Таджикистан и Федеративная республика Югославия (Косово).

<sup>3</sup> Под «переходом» в данной работе подразумевается переход от коммунистической системы централизованного планирования к рыночной экономике, а не переход от войны к мирной жизни (если не указано иное).

конфликта, для организации систем социальной защиты в странах с переходной экономикой<sup>4</sup>. Кроме того, авторы хотели бы показать ограничения и варианты, с которыми работают структуры, формирующие политику, при создании систем социального обеспечения по завершении межнационального конфликта. Ограничения разделены на те, что связаны непосредственно с самим конфликтом, и те, что обусловлены его межнациональной природой. Данный подход является не эмпирическим, но концептуальным. В то время как в работе используется опыт различных стран Восточной Европы и Центральной Азии, испытывавших межнациональные конфликты, она не является исследованием этих конкретных стран и реализованных в них подходов. Хотя в работе представлены варианты решений для политически сложных и экономически тяжёлых послевоенных условий, некоторые из предназначенных для пост-конфликтного периода подходов могут применяться в отношении латентных межэтнических споров и конфликтов, которые не вылились в открытые военные действия.

Несмотря на то, что абсолютно схожих пост-конфликтных ситуаций не существует, и мирный процесс может осуществляться по-разному, полезно выделить два в целом отличных периода: непосредственный период стабилизации и более долгосрочный период реконструкции. В период стабилизации основной целью является достижение стабильности, а вопросы развития и справедливости имеют второстепенное значение. В некоторых случаях для поддержки процесса стабилизации могут быть использованы инструменты социального обеспечения. Напр., пособия ветеранам и программы демобилизации следует рассматривать как средство приобретения поддержки мирного соглашения со стороны бывших участников боевых действий и инструмент, принуждающий их сложить оружие. Основная задача для систем социального обеспечения на начальном этапе – добиться того, чтобы сокращение масштабов гуманитарной помощи не приводило к «пробелам» в охвате. Любые инструменты должны быть простыми и несложными для применения, а потому целесообразно использование адресования по индикаторам, а также единых пособий и пенсий. Основное внимание следует уделять смягчению послевоенного кризиса безработицы, а также использованию потенциального послевоенного бума для создания рабочих мест. Однако инструменты перераспределительного характера использовать почти невозможно, во-первых, перераспределять практически нечего, и во-вторых, масштабы распространения бедности велики.

Постепенно, в зависимости от темпов мирного урегулирования и, в частности, снижения напряжённости в межнациональных отношениях, появится более широкий выбор мер и инструментов социального обеспечения. На более долгосрочном этапе реконструкции формальные системы социального обеспечения станут более устойчивыми и приемлемыми по средствам благодаря формированию действующей институциональной базы, чёткому разграничению ответственности между

---

<sup>4</sup> Социальная защита (здесь) включает в себя рынки труда и системы социального обеспечения (социальная помощь и пенсии, а также социальные фонды; страхование на случай безработицы не включается, поскольку в условиях послевоенного кризиса возможность использования этого инструмента практически отсутствует).

вышестоящими и нижестоящими уровнями государственной власти, а также развитию надёжной системы государственных финансов. В то же время, межнациональная напряжённость усложняет создание системы социального обеспечения в оба периода и оказывает влияние практически на все типы формальных инструментов социального обеспечения.

Необходимая оговорка: термину «ситуация после межнационального конфликта» свойственны существенные недостатки, так как переход от войны к мирной жизни практически никогда не осуществляется гладко и по прямой. Здесь мы рассматриваем межнациональный конфликт, связанный с открытым насилием, т.е. военные действия между представителями различных национальностей, которые остановлены посредством соглашения о прекращении огня. Вместе с тем, такое соглашение не обязательно является окончательным урегулированием конфликта и мирным соглашением. Конфликты могут длиться годами, без возобновления широкомасштабного, систематического и охватывающего всю страну насилия, но и без окончательного урегулирования или соглашения (так называемые «замороженные конфликты»). Практически в каждом мирном процессе возможно отступление на прежние позиции (сохраняется постоянная угроза возобновления военных действий), и при разработке мер социального обеспечения следует учитывать эти ограничения и динамику так, чтобы не спровоцировать возобновления насилия в результате неверно выбранной стратегии.

Данный доклад построен следующим образом: в Разделе II рассматриваются отличия пост-конфликтных ситуаций от обычной ситуации пост-коммунистического перехода. Разделы III и IV посвящены ограничениям, обусловленным конфликтом и его межнациональной природой, и тому, как они влияют на отдельные механизмы социальной защиты. По каждому из таких ограничений в работе представлены проблемы и возможные варианты их решения. В Разделе V приводится опыт социальной защиты в послевоенных условиях в Боснии-Герцеговине и Грузии. Раздел VI представляет собой заключительную часть.

## **II. В чем отличия пост-конфликтной ситуации?**

Страны Восточной Европы и Центральной Азии, в которых имел место межнациональный конфликт, оказываются в более сложном положении по сравнению с другими странами с переходной экономикой. В то время, как конфликт усугубляет кризис, вызванный переходом, его межнациональная природа приводит к ещё большему ограничению выбора инструментов социальной защиты. В данном разделе мы анализируем, почему и в чём пост-конфликтная ситуация отличается от обычной ситуации пост-коммунистического перехода.

### ***Усугубление социальных проблем...***

**Экономический кризис и медленное экономическое восстановление:** Экономический кризис в странах с переходной экономикой, пострадавших от конфликта, представляется более серьёзным, чем в других государствах региона.

Как видно из таблицы 1, экономический спад в пострадавших в результате военных действий странах СНГ оказывается гораздо выше среднего по СНГ значения<sup>5</sup>. Уничтожены объекты инфраструктуры, подорван физический и человеческий капитал, транспортные пути прерваны линиями фронта. Кроме того, конфликт задерживает проведение экономических реформ, реорганизацию предприятий, перераспределение труда от неэффективных социалистических производств в более производительные сферы. Таким образом, задерживается экономическое оздоровление и возобновление роста. Страны с переходной экономикой, пострадавшие в результате войн, не только вынуждены начинать работу по экономическому оздоровлению в ситуации более глубокого экономического спада, но и проводить её позже, чем любые другие страны Восточной Европы и Центральной Азии, осуществляющие реформы.

**Таблица 1. Сокращение производства в странах СНГ**

Общее падение ВВП по сравнению с 1991 г.	
СНГ	40,7
<b>Армения</b>	<b>40,2</b>
<b>Азербайджан</b>	<b>57,8</b>
Беларусь	34,6
<b>Грузия</b>	<b>64,2</b>
Казахстан	31,0
Кыргызстан	45,0
<b>Молдова</b>	<b>52,4</b>
Россия	34,7
<b>Таджикистан</b>	<b>61,0</b>
Туркменистан	33,8
Украина	47,8
Узбекистан	18,4

*Источник:* Aslund (2001).

В ряде стран, пострадавших от конфликта, чрезвычайно высок уровень безработицы. Это влечёт за собой бедность, так как в странах с переходной экономикой бедность обычно тесно связано с состоянием рынка труда. В отсутствие возможностей трудоустройства в официальном секторе многие жители ищут работу в неформальном секторе или мигрируют. При этом внутренне перемещённые лица, беженцы и национальные меньшинства могут не получить работы и в неформальном секторе; соответственно, в этих группах безработица распространена шире и имеет более длительный характер, и им приходится полагаться на другие механизмы «выживания». Ситуация усугубляется тем, что размер неформального сектора оказывает серьёзное влияние на собираемость налогов и устойчивость пенсионной системы, поскольку взносы и налоги либо платятся нерегулярно, либо не платятся вовсе.

<sup>5</sup>Aslund (2001) не рассматривает, в какой степени сокращение производства обусловлено непосредственно войной, но утверждает, что такому положению способствовал чрезвычайно низкий уровень инвестиций во время конфликта и по его окончании.

**Новые уязвимые группы:** В результате конфликта возникают новые четко обозначенные особенно уязвимые группы: (i) внутренне перемещённые лица и беженцы, нуждающиеся в помощи в виде продовольствия, жилья, медицинских услуг; (ii) неполные семьи и домохозяйства, возглавляемые женщинами; таких домохозяйств гораздо больше в странах, где имел место конфликт, в результате гибели мужчин–глав домохозяйств во время войны; такие домохозяйства особенно уязвимы, так как женщинам сложнее найти работу, и очень часто оплата их труда ниже; (iii) бывшие участники военных действий и инвалиды. Они составляют ещё одну проблемную группу для системы социального обеспечения, так как им может быть сложно интегрироваться в гражданскую жизнь, а на рынке труда их позиция может быть менее выгодной. С другой стороны, помощь этой категории нередко диктуется политическими соображениями и соответственно довольно щедра, - в том числе и потому, что политикам приходится «покупать» поддержку соглашениям о прекращении огня или о мире со стороны бывших участников боевых действий.

**....снижение возможностей государства...**

В то время как спрос на предоставление социальных услуг и социальной защиты силами государства в связи с военными действиями резко увеличивается, способность государства его удовлетворять значительно снижается. Это положение проявляется в нескольких областях.

**Административный потенциал:** Административный потенциал в странах, пострадавших от войны, обычно даже ниже, чем в других странах с переходной экономикой. Во время войны люди и знания, а также средства изымаются из сферы государственного управления; годы конфликта и кризиса затягивают проведение административной реформы, которая осуществляется в других странах (напр., компьютеризация данных о безработных, обучение персонала).

**Государственные финансы:** В то время, как государственные финансы находятся в тяжёлом состоянии почти во всех странах с переходной экономикой (и особенно – в СНГ), война существенно ухудшает ситуацию. Выделение денег на военные нужды отвлекает средства из других областей деятельности государства. В то же время экономический кризис (более глубокий и длительный, чем в других странах) обуславливает сокращение базы доходов. Собираемость налогов неудовлетворительна, так как власти нередко не располагают средствами и не имеют воли для жёсткого преследования неплательщиков, а экономическая деятельность в неформальном секторе по определению никак не влияет на положение государственных финансов. Из-за дефицита государственных средств сохранение после войны щедрой системы государства благосостояния, существовавшей при коммунистическом режиме, невозможно.

**Коррупция и политизация:** Наряду с этим война усугубляет проблему коррупции, которая обычно свойственна процессу перехода. Условия безвластия во время войны порождают политизацию системы государственного управления и приводят к формированию сложной сети непрозрачных связей между государством и

различными частными (нередко – незаконными) структурами. Они выражают интересы конкретных групп, потенциально противящихся изменению экономической и социальной структуры в стране.

***Ограничения политического характера и нестабильность:*** В послевоенных условиях можно быстрее утратить контроль над социальными проблемами, так как возникновение общественных волнений более вероятно. Напр., люди, не получающие причитающиеся им пенсии, более склонны к тому, чтобы выйти на улицы в нервной обстановке, характерной для пост-конфликтной ситуации, и, поскольку многие имеют оружие, любая демонстрация может вылиться в трагедию. Очень часто (особенно когда у государства есть задолженность перед многими бенефициарами) власти направляют средства прежде всего тем группам, которые способны вызвать наибольшие проблемы. Политики могут отдавать приоритет определённым уязвимым группам исходя из политических соображений, без учёта эффективности таких действий. Напр., они могут «покупать» поддержку мирному процессу со стороны бывших участников боевых действий, предоставляя им щедрые «ветеранские» пособия.

***....и сохраняющаяся межнациональная напряжённость***

Большинство представленных выше проблем сходны с теми, что стоят перед любой страной с переходной экономикой, но проявляются более остро. Однако имеется ряд ограничений, которые обусловлены именно межнациональным конфликтом и которые влияют на выбор мер социального обеспечения. В некоторых странах по завершении конфликта две и более этнические группы могут по-прежнему находиться в пределах одной и той же территориально-административной единицы, и межнациональная напряжённость может сохраняться. Такая ситуация возникает при возвращении беженцев и ВПЛ (Внутренне Перемещенные Лица), там, где в территориальном образовании остаётся национальное меньшинство, или там, где, по положениям мирного договора, сводятся две этнические группы, ранее воевавшие между собой. Примером первой ситуации может служить положение в Гальском районе Абхазии в Грузии, куда в несколько этапов возвращались ВПЛ с другой стороны фронта. Примером последнего варианта является боснийско-хорватская Федерация Боснии и Герцеговины.

***Невозможность перераспределения между представителями разных этнических групп:*** Там, где две этнические группы после конфликта находятся в границах одной административно-территориальной единицы, ещё одним препятствием для создания системы социального обеспечения может стать продолжающаяся межнациональная напряжённость, вызванная опытом и лишениями, пережитыми во время войны. Напр., подобная ситуация усложняет введение какой-либо формы перераспределения между представителями разных этнических групп или перекрёстного субсидирования. Аналогично, она может вести к сегментации рынка труда из-за дискриминации по национальному признаку. Кроме того, наличие подобной напряжённости имеет важные политические последствия: как показывает опыт существования федерации в Боснии и Герцеговине, попытка

формирования совместных институтов (а системы социального обеспечения в масштабе всей страны и являются такими институтами) может затормозить мирный процесс и потому требует тщательно взвешенных действий.

### **III. Проблемы и их влияние на систему социальной защиты: препятствия, обусловленные конфликтом с применением силы**

В данном разделе мы показываем, какие препятствия и проблемы создаёт конфликт с применением силы для различных механизмов социальной защиты, и как это влияет на избираемую стратегию. Эти проблемы весьма разноплановы: вынужденное переселение, демобилизация и наличие бывших участников боевых действий, изменение роли женщин, роль гуманитарной помощи, отсутствие статистических данных, коррупция и политизация экономической сферы. Проблемы, обусловленные межнациональной природой конфликта, будут рассмотрены в следующем разделе.

#### ***Вынужденное переселение***

Этнические конфликты в странах Восточной Европы и Центральной Азии практически всегда приводят к проблемам, связанным с существенными масштабами вынужденного переселения. Наряду с тем, как сотни тысяч граждан были вынуждены пересечь границы страны и стать беженцами, всё больше людей вынуждены перемещаться в признанных национальных границах собственной страны (становятся внутренне перемещёнными лицами – ВПЛ). В Таблице 2 приведены данные УВКБ ООН о вынужденном переселении за 2000 г. и показана процентная доля перемещённых лиц в общем населении.

**Таблица 2. Беженцы и перемещённые лица в 2000 г.**

Страна	Беженцы	Лица, ищущие убежища	Возвратившиеся беженцы	ВПЛ	Возвратившиеся ВПЛ	Разные категории	Всего населения в сфере внимания УВКБ	Общее население	% населения в сфере внимания УВКБ к общему населению
Армения	280 591	-	-	-	-	-	280 591	3 827 000	7,3
Азербайджан	287 <sup>6</sup>	3 376	27	572 451	-	51 649	627 790	8 052 000	7,8
Босния и Герцеговина	38 152	80	18 715	518 252	59 347	-	634 546	3 923 000	16,2
Хорватия	22 437	19	20 716	34 134	15 494	-	92 800	4 460 000	2,1
Грузия	7 620	-	81	272 101	284	100	280 186	5 460 000	5,1
Российская Федерация	26 265	691	37	490 650	70 000	753 882	1 341 525	145 542 096	0,9
Федеративная республика Югославия	484 391	12	124 514	267 500	-	85 000	961 417	10 616 000	9,6

*Источники:* данные УВКБ ООН и Всемирного банка.

<sup>6</sup> Сюда включена численность беженцев, прибывших в Азербайджан в 2000г. В 1999г. соответствующий показатель составлял около 220 000, включая беженцев - этнических азербайджанцев из Армении, возвращение которых не рассматривается ни Правительством Азербайджана, ни УВКБ. Поэтому УВКБ ООН перестало учитывать эту группу беженцев.

## Проблемы

***Вынужденное переселение носит длительный характер:*** Переселение в странах Восточной Европы и Центральной Азии носит длительный характер<sup>7</sup>. Следует отметить, что за исключением России и Чечни, во всех странах, представленных в Таблице 2, проблема вынужденного переселения возникла несколько лет тому назад и до сих пор не решена. Вынужденное переселение в Армении и Азербайджане длится 14 лет, в Хорватии, Грузии и Федеративной республике Югославии – 11 лет, в Боснии и Герцеговине – 10 лет.

Беженцы и внутренне перемещённые лица составляют наиболее уязвимую часть общества не только во время вооружённого конфликта, но и в том случае, если они длительное время не могут вернуться в места своего прежнего проживания. Как правило, они не имеют нормального жилья, доступа к адекватному образованию и медицинским услугам. Кроме того, они полностью вырваны из прежней среды и не располагают теми необходимыми механизмами преодоления последствий неблагоприятной ситуации, которые доступны тесно связанным сообществам (напр., для поиска работы или совместного проживания и питания). Результаты обследования, которое проводилось Международной Федерацией обществ Красного креста и Красного полумесяца (МФКК) в Грузии, свидетельствуют о сложном социально-экономическом положении ВПЛ. ВПЛ, особенно находящиеся в «центрах коллективного проживания» (лагерях), остаются более бедными, чем остальное население, независимо от оказания им помощи со стороны государства (IFRC 2000). Более высокая вероятность бедности среди ВПЛ по сравнению с другими группами населения отмечалась также в Азербайджане (World Bank 1997). В то же время, традиционные подходы к решению проблемы перемещённых лиц не позволяют удовлетворительно решать задачи, связанные с длительным вынужденным переселением. Предоставление гуманитарной помощи ВПЛ и беженцам, находящимся в «центрах коллективного проживания» (лагерях) и получающим из государственного бюджета единое всеобщее пособие, достаточно при условии кратковременного кризиса, - напр., в случае беженцев из Косово в Албании и Бывшей Югославской республике Македонии в 1999 г. В случае длительного вынужденного переселения такой механизм замыкает людей в порочном круге зависимости от внешней помощи, из которого с каждым месяцем пребывания в статусе перемещённого лица всё сложнее вырваться.

---

<sup>7</sup> Различие между внутренне перемещёнными лицами и беженцами в странах, переживающих конфликт, в данном регионе становится менее важным, так как в странах, где присутствует большое число беженцев (Армения и Федеративная республика Югославия), беженцы практически полностью представляют этническую группу принимающей страны и намерены оставаться в ней (и ожидают натурализации). В то время как в других странах мира проблема беженцев имеет другую природу, так как предполагается, что они когда-нибудь вернутся в страну прежнего проживания, здесь ситуация иная, и проблемы при работе с беженцами и ВПЛ (т.е. помощь в обустройстве и получении собственных средств к существованию) схожи.

**Социальная помощь:** В ряде стран по политическим соображениям могут пойти на предоставление ВПЛ особого пособия, финансируемого из бюджета<sup>8</sup>. В этом случае помощь ВПЛ становится еще одним бременем для системы социального обеспечения – в дополнение к решению проблемы бедности, вызванной переходным периодом. Если такая помощь велика, то она может «съесть» значительную долю средств, выделяемых на социальную помощь, – которые в иной ситуации могли бы пойти на борьбу с бедностью среди других групп населения, обусловленной переходом к новому укладу экономики. Даже там, где численность перемещённых лиц по стране в целом представляется «управляемой», на региональном уровне ситуация может быть иной. Если ВПЛ сосредоточены в бедных районах, то положение в системе социального обеспечения там может стать кризисным. Напр., вынужденное переселение, обусловленное военными действиями, нередко провоцирует урбанизацию: ВПЛ и беженцы перемещаются в города, так как полагают, что именно там имеются наилучшие возможности для получения дохода. Единые пособия для ВПЛ не только уязвимы для критики с точки зрения справедливости; они также явно неэффективны в ситуации длительного вынужденного переселения, ибо некоторые ВПЛ могут со временем найти иные источники дохода<sup>9</sup>.

**Рынок труда:** Внутренне перемещённые лица при попытке найти работу обычно сталкиваются с серьёзными проблемами, так как они не располагают важными и полезными связями, необходимыми для трудоустройства в условиях жёсткого послевоенного рынка труда<sup>10</sup>. Неудивительно, что уровень безработицы среди ВПЛ обычно выше, чем среди остального населения. Обследование МФКК по Грузии показывает, что сегодня уровень безработицы среди ВПЛ, размещённых по частным квартирам, примерно вдвое выше, чем среди населения в целом, а безработица среди ВПЛ, проживающих в лагерях, в три раза выше. Ситуация особенно отчаянна в городах, так как перемещённые лица обычно стремятся в города. Вынужденное переселение нередко приводит к сегментации рынка труда: ВПЛ часто прибегают к таким видам самозанятости (напр., торгуют на улицах), которые непривлекательны для других групп населения. Это влияет и на размер оплаты труда: ВПЛ обычно зарабатывают меньше, чем работники, не принадлежащие к этой категории.

## **Варианты стратегии**

Если вынужденное переселение краткосрочно, то его можно и следует рассматривать как временное явление, и помощь должна носить главным образом характер помощи при чрезвычайных обстоятельствах. Людям предоставляется гуманитарная помощь, медицинские и образовательные услуги – в основном силами (международных)

---

<sup>8</sup>Напр., в Грузии предусмотрено специальное ежемесячное пособие ВПЛ, в то время как ВПЛ в Боснии и Герцеговине не получают какого-либо специального пособия от правительств своих стран.

<sup>9</sup> В ситуации, когда бедность широко распространена, выделение специальных пособий именно ВПЛ может стать причиной серьёзных политических проблем, так как это приведёт к отчуждению между ВПЛ и остальным населением.

<sup>10</sup>Во многих странах беженцы официально не имеют права на трудоустройство.

гуманитарных организаций, - которые можно дополнить государственными пособиями для ВПЛ. Задача усложняется, если вынужденное переселение продолжается более длительное время, и если возможность возвращения в ближайшем будущем сомнительна. Грузия и Азербайджан стараются решить проблему перемещённых лиц, которая присутствует со времени вооружённых столкновений в Нагорном Карабахе и Абхазии, при этом надежды на то, что вынужденные переселенцы в конечном итоге вернутся на прежнее место жительства, почти нет. Аналогично, в Боснии и Герцеговине свыше полумиллиона человек остаются внутренне перемещёнными лицами, - спустя шесть лет после подписания Дейтонских мирных соглашений, призванных обеспечить гарантии возвращения беженцев<sup>11</sup>. Для этих людей, существование которых зависит от нерегулярно предоставляемой гуманитарной помощи и иных механизмов преодоления последствий кризиса, требуется другая стратегия поддержки, - в большей степени ориентированная на достижение самообеспечения и способствующая интеграции перемещённых лиц в принимающие их сообщества<sup>12</sup>.

- *Создание условий, способствующих возвращению:* Хотя возвращение беженцев и внутренне перемещённых лиц практически полностью зависит от политической воли вовлечённых в конфликт сторон, есть некоторые структурные вопросы, которые относятся к сфере социальной защиты. Наличие антидискриминационной нормативно-правовой базы может помочь в борьбе с распространённой дискриминацией на рынке труда в отношении возвращающихся представителей национальных меньшинств, хотя многое будет зависеть от соблюдения принципа господства права, функционирования и надёжности судебной системы и знания людьми своих прав. Аналогичным образом, при наличии нескольких систем пенсионного обеспечения требуется защитить права возвращающихся пенсионеров. Мероприятия по реконструкции, финансируемые из средств социальных фондов, должны строиться таким образом, чтобы должное внимание уделялось восстановлению домов возвращающихся людей.
- *Внимание трудоустройству ВПЛ:* Чем дольше длится период вынужденного переселения, тем важнее обеспечить ВПЛ собственными средствами к существованию, чтобы они меньше зависели от единых пособий, размер которых обычно невелик, и гуманитарной помощи, которая поступает несистематически. Поскольку ВПЛ обычно весьма уязвимы при поиске работы, и поскольку между безработицей и бедностью имеется положительная корреляция, возможно, было бы целесообразно бороться с бедностью среди ВПЛ посредством мер, направленных на формирование занятости и увеличение дохода из других источников (как при работе по найму, так и при самозанятости). Учитывая, что в городах больше

---

<sup>11</sup> К окончанию войны численность ВПЛ составляла 1,1 млн. человек.

<sup>12</sup> Впрочем, это может оказаться невозможным, если интеграции препятствуют из политических соображений: в «замороженных конфликтах» на территории как Азербайджана, так и Грузии политическое руководство противится концепции интеграции ВПЛ (даже временной), так как считается, что это ставит под угрозу их право на возвращение.

распространена работа по найму, следует повышать возможность трудоустройства ВПЛ через программы профессиональной подготовки/обучения или помощь в поиске работы. В сельских районах, где более характерна самозанятость в сельском хозяйстве, ВПЛ могут обеспечивать доход для своих домохозяйств, получив больше возможностей доступа к земле, в частности – земле более высокого качества. Кроме того, в сельских районах для ВПЛ может оказаться полезным обучение в области сельскохозяйственной деятельности, что позволит повысить производительность землепользования. На ранних этапах возможно трудоустройство в рамках мероприятий по реконструкции, финансируемых донорами (этот вариант применим по крайней мере в краткосрочной перспективе).

При наличии политического давления в пользу специальных пособий для ВПЛ для борьбы с бедностью, причиной которой стало вынужденное переселение, можно было бы предусмотреть следующие способы обеспечения некоторого минимального уровня эффективности и справедливости<sup>13</sup>:

- *Объединение критериев уязвимости, на основании которых выделяются денежные пособия ВПЛ и остальному населению:* Если основанием для выделения денежного пособия служит принадлежность к определенной категории, то критерии уязвимости ВПЛ и не принадлежащих к ним сообществ в долгосрочной перспективе можно объединить так, чтобы уязвимые домохозяйства (ВПЛ и не-ВПЛ) в отсутствие трудоспособных членов получали пособие по бедности. Как правило, уязвимые группы, не относящиеся к ВПЛ, включают одиноких пенсионеров, детей-круглых сирот, семьи, все члены которых нетрудоспособны, а также жителей села<sup>14</sup>. Данный перечень можно было бы расширить, включив в него семьи, находящиеся в специальных «центрах коллективного проживания» (лагерях), многодетные семьи, домохозяйства, возглавляемые женщинами, т.е. те группы ВПЛ, которые являются особенно уязвимыми. Впрочем, в краткосрочной перспективе узкая база доходов и дефицит средств, имеющихся для борьбы с бедностью, могут привести к тому, что объединение пособий для ВПЛ и других типов социальной помощи окажется невозможным по финансовым соображениям.
- *Внедрение механизмов самоотбора:* Учитывая значительный дефицит государственных средств, представляется целесообразным внедрить механизмы, позволяющие адресовать помощь только тем домохозяйствам, которые действительно уязвимы, вместо того, чтобы предоставлять единое пособие всем ВПЛ. Для этого можно предусмотреть схему, в рамках которой

---

<sup>13</sup> В основе этого лежит мнение, согласно которому по административным и финансовым соображениям странам с переходной экономикой, пострадавшим от конфликта, при выделении денежных пособий следует использовать механизм адресования по индикаторам, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Со временем, при улучшении административного и финансового положения, можно перейти к пособиям, основанным на оценке нуждаемости.

<sup>14</sup> Данная классификация отражает три основных фактора риска бедности в странах с переходной экономикой: статус занятости, возраст и место жительства (World Bank, 2000с).

ВПЛ не будут получать право на пособие автоматически, но должны будут для его получения ежегодно повторно регистрироваться в органах социального обеспечения. Дополнительное преимущество такой схемы в том, что в системе учета получателей всегда будут иметься последние данные, а утечки средств будут сведены к минимуму. Согласно другому варианту условием выплаты ВПЛ пособия в полном объеме или его части становится участие в программе общественных работ.

То, следует ли включать помощь ВПЛ в общий пакет социальной помощи, зависит от конкретной ситуации в стране. Однако если проблема вынужденного переселения имеет хронический характер, если среди остального населения бедность широко распространена, и если средства, направляемые ВПЛ, составляют значительную часть бюджета социального обеспечения, а этот бюджет не в состоянии охватить все уязвимые группы в обществе, то целесообразно интегрировать помощь ВПЛ в общую систему социальной поддержки. Необходимо сформировать такую систему социального обеспечения, в рамках которой предоставление помощи особо уязвимой группе – ВПЛ - не происходило бы за счет ущемления интересов других уязвимых групп населения. Особая помощь ВПЛ, идущая за счет помощи другим уязвимым группам, помимо неудовлетворительной адресности, чревата политическими проблемами: это может вызвать неприязнь между местным населением и ВПЛ и привести к отчуждению. При разработке системы адресования помощи по индикаторам можно включить некоторые индикаторы, отражающие положение вынужденных переселенцев, напр., нахождение домохозяйства в «центре коллективного проживания» (лагере).

### *Демобилизация, участники боевых действий и инвалидность*

Процесс демобилизации связан с переводом бывших участников боевых действий к гражданской жизни. Это важно по двум причинам. Во-первых, нехватка государственных средств диктует сокращение численности вооружённых сил (возросшей во время боевых действий за счёт притока комбатантов), чтобы высвободить ресурсы для решения более приоритетных задач. Во-вторых, сокращение численности вооружённых сил – важный шаг на пути к повышению безопасности; это – первая важнейшая мера формирования доверия между двумя сторонами, ранее участвовавшими в конфликте. Вместе с тем, это служит целям безопасности каждой стороны в отдельности: благодаря сокращению числа людей «под ружьём» и возвращению их к гражданской жизни происходит стабилизация послевоенной ситуации.

В Дейтонских мирных соглашениях для Боснии и Герцеговины демобилизация определена как «изъятие у данного личного состава всего оружия, включая личное оружие, взрывные устройства, средства связи, транспортные средства, а также всё прочее военное снаряжение. Весь личный состав, относящийся к этим Вооружённым силам, должен быть уволен со службы и не должен принимать участие в какой-либо дальнейшей подготовке или других мероприятиях военного

характера» (Общее рамочное соглашение о мире, Приложение 1А, Статья IV, 5b). Однако на этом работа не заканчивается.

## **Проблемы**

Из программ демобилизации в разных странах мира можно извлечь следующий урок: демобилизация – сложная задача, так как она зависит от массы конкретных факторов. Прежде всего, необходимо учитывать характеристики и личность самих военнослужащих (UNDP 2000). Для программы демобилизации имеют значение возраст, пол и образование, а также продолжительность нахождения на военной службе, равно как и то, кадровые ли это военнослужащие или ополченцы, победители или побеждённые в ходе войны. Наконец, такие программы зависят и от общей политической обстановки в стране и положения с национальной безопасностью, а также от готовности самих комбатантов демобилизоваться. Успешно проведенная демобилизация позволяет решить эти вопросы и выстроить график помощи в соответствии с потребностями. Каждая программа демобилизации уникальна.

Иногда помощь бывшим участникам боевых действий рассматривается как средство, позволяющее «купить» поддержку мирному процессу со стороны этих групп населения. Поэтому для того, чтобы демобилизация прошла успешно и была стабильной, помимо изъятия оружия необходима активная помощь по интеграции бывших комбатантов в гражданскую жизнь. Напр., если они не найдут работу, «зависнут» между военной и гражданской жизнью, не имея возможности остаться ни в той, ни в другой, то, благодаря широкому распространению оружия (особенно среди бывших участников боевых действий), демобилизация может вылиться в вооружённые беспорядки, а военнослужащие превратятся в бандитов. Отсюда следует основная задача социальной защиты в послевоенный период: помочь бывшим военнослужащим найти работу в гражданском секторе. Демобилизация оказывает существенное влияние на рынок труда и зарождающуюся систему социального обеспечения.

**Рынки труда:** Главная цель успешной программы демобилизации – помочь бывшим военнослужащим вернуться в жизнь общества и дать им возможность зарабатывать на жизнь на гражданском рынке труда. Однако из-за того, что их навыки устарели, а также из-за сложностей в адаптации к гражданской жизни бывшие участники боевых действий оказываются особо уязвимой группой на чрезвычайно конкурентном послевоенном рынке труда в странах с переходной экономикой. Это особенно ощущают на себе те военнослужащие низшего звена, которые и до войны не располагали высокопрофессиональными навыками и потому испытывали сложности с трудоустройством. Поэтому существует большая вероятность того, что бывшие комбатанты сразу после увольнения из армии пополнят ряды хронически безработных. В результате они могут оказаться получателями социальной помощи, гуманитарной помощи в той или иной форме, либо (если они отвечают необходимым критериям) пособий для бывших военнослужащих.

**Социальная помощь:** В ряде стран значительную часть социальной помощи составляют пособия бывшим военнослужащим. Это понятно, учитывая высокую уязвимость данного контингента, и особенно лиц, получивших тяжёлые увечья. Нередко в обществе имеется согласованное мнение, что те, кто многим пожертвовал для защиты своего народа, должны получить достаточную компенсацию и заслуживают особой помощи. Интересы «ветеранов» часто представляют влиятельные лобби, и политики понимают, что им выгодно поддаваться такому давлению, - хотя бы для того, чтобы продемонстрировать свой патриотический настрой. Однако масштабы предоставления пособий и услуг нередко превышают объёмы имеющихся у государства средств. Кроме того, категории, имеющие право на получение пособий, весьма широки и со временем становятся ещё более обширными. Нередко государственная помощь оказывается единственным источником средств к существованию для семей погибших военнослужащих, так как вдовы, возглавляющие домохозяйства, не могут работать.

**Пенсии:** Довольно часто система пенсий бывшим военнослужащим существует отдельно от гражданской системы пенсионного обеспечения, что неэффективно. Аналогично, размер пенсий бывшим военнослужащим оказываются слишком высоким и неприемлемым по финансовым соображениям. Кроме того, на устойчивость распределительной пенсионной системы могут влиять демографические изменения, вызванные сокращением трудоспособного мужского населения из-за гибели или утраты трудоспособности в ходе боевых действий. Наряду с низкой собираемостью взносов, снижение числа плательщиков по отношению к получателям пенсии усложняет проведение пенсионной реформы, так как возникают проблемы с ликвидностью и задолженность по выплате пенсий.

### **Варианты стратегии**

Система социальной защиты должна оказывать помощь в трудоустройстве трудоспособным бывшим участникам боевых действий и предоставлять услуги социального обеспечения тем, кто работать не может. На начальном этапе, когда военнослужащие ожидают увольнения из Вооружённых Сил, власти, отвечающие за программу демобилизации, должны проанализировать индивидуальные нужды и характеристики так, чтобы предоставить каждому военнослужащему требуемый вид помощи.

**Возвращение к гражданской жизни:** на последующей стадии возвращения к гражданской жизни бывшие комбатанты должны получить временный «социальный пакет» в виде денежного пособия, купонов или натуральной помощи (напр., продовольствия и жилья), чтобы пережить период между демобилизацией и реинтеграцией. Однако на практике такая помощь в период возвращения к гражданской жизни принимает вид пособия бывшим военнослужащим, срок выплаты которого не ограничивается, и которое предоставляется независимо от того, способен ли человек работать. В итоге программы пособий приобретают значительные масштабы и требуют немалых административных ресурсов.

- *Дифференциация помощи бывшим военнослужащим в соответствии с нуждами:* Дифференцируя всеобщие пособия, правительство может эффективно стимулировать переход бывших военнослужащих, способных работать, на самообеспечение. Например, можно сократить время предоставления пособий демобилизованным трудоспособным гражданам так, чтобы оно покрывало только период возвращения к гражданской жизни. Можно предоставлять единовременную выплату в размере соответствующего пособия за 12-24 месяцев; она покрывает период перехода от военной службы к работе в гражданском секторе или послужит стартовым капиталом для открытия собственного дела (Gregson 2000). Хотя многие, имеющие (частичную) инвалидность не смогут работать в производственном секторе, они вполне в состоянии работать в сфере услуг. В таком случае выплату в полном объеме довольно больших пособий бывшим участникам боевых действий следует ограничить только лицами, получившими серьезные увечья и не способными работать. Таким образом, предоставление пособий следует поставить в зависимость от потребности, а не от прав, полученных за прежнюю службу. Вместе с тем, трудоспособные участники боевых действий должны иметь доступ к таким социальным услугам, как социальные консультации и психологическая реабилитация.
- *Социальные услуги:* Бывшие участники боевых действий помимо материальной помощи нуждаются в специальных социальных консультациях и услугах по психологической реабилитации, чтобы они могли справиться с пост-травматическим синдромом и другими психологическими проблемами, вызванными участием в боевых действиях; это способствует их интеграции в гражданскую жизнь и свои семьи.

*Реинтеграция:* Успешная реинтеграция трудоспособных бывших участников боевых действий предполагает их интеграцию в состав рабочей силы. Поэтому человек должен получать соответствующие навыки, повышающие его (её) шансы на трудоустройство<sup>15</sup>.

- *Содействие занятости:* Бывшие участники боевых действий нуждаются в особой помощи в трудоустройстве. Она включает в себя программы обучения с тем, чтобы обновить их знания и навыки или сформировать новые, более актуальные; также полезным может быть предоставление информации о наличии работы и обеспечение контактов. Кроме того, государство может предусмотреть стимулы для потенциальных работодателей, нанимающих демобилизованных военнослужащих (напр., освобождение от налога на фонд оплаты труда по краткосрочным контрактам). Содействие в трудоустройстве бывших участников боевых действий могут оказывать и социальные фонды. Примером поддержки процесса реинтеграции является проект перемещения рабочей силы в Боснии-Герцеговине, в рамках которого

---

<sup>15</sup> Вместе с тем, успех реинтеграции зависит также и от факторов, находящихся за пределами социальной защиты, напр., быстрого возобновления экономического роста.

финансируются профессиональная ориентация, трудоустройство и обучение демобилизованных военнослужащих<sup>16</sup>.

- *Молодёжь: «Обратно в школу»:* Война и мобилизация часто не позволяют способной молодёжи получить образование. Чтобы дать молодым людям заслуженную «вторую попытку», а также способствовать наращиванию человеческого капитала в стране, целесообразно предоставлять стипендии для получения высшего и последипломного образования, предназначенные прежде всего молодым бывшим участникам боевых действий.

*Инвалидность:* Инвалиды, получившие увечье на войне, обычно помимо специализированной помощи (психологическая реабилитация) получают более высокие пособия, чем нетрудоспособные гражданские лица. Хотя уравнивание таких пособий может оказаться невозможным по политическим соображениям, имеющие инвалидность гражданские лица не должны рассматриваться как «лица второго сорта».

- *Упрощённые и единые критерии инвалидности:* Чтобы система стала более справедливой и эффективной, предоставление пособий инвалидам не должно зависеть от того, являются они гражданскими лицами или бывшими военнослужащими, или от того, получено ли увечье на войне. Аналогичным образом, критерии инвалидности должны быть просты и применяться как к гражданским лицам, так и к участникам войны. Категории инвалидности должны быть чёткими и немногочисленными во избежание путаницы. Кроме того, соответствующие пособия (в отличие от практики, принятой во многих странах с переходной экономикой, пострадавших от конфликта) следует предоставлять из одного источника, которым, скорее всего, должно стать министерство социального обеспечения; благодаря этому можно устранить случаи повторного получения пособий и сократить административные издержки.
- *Обучение и реабилитация в интересах инвалидов:* Для инвалидов (как «военных», так и «гражданских») необходимо предусмотреть комплексные услуги по реабилитации и программы обучения, чтобы они могли полноценно участвовать в жизни общества и перейти на самообеспечение в максимально возможной степени.

## ***Положение женщин***

### **Проблемы**

Война меняет роль женщин в обществе. Во-первых, женщины становятся во главе домохозяйств вместо мужчин, которые уходят на военную службу. Во-вторых, боевые потери среди мужского населения трудоспособного возраста существенно

---

<sup>16</sup> Пилотный Чрезвычайный проект передислокации рабочей силы в Боснии и Герцеговине (Bosnia-Herzegovina Pilot Emergency Labor Redeployment Project).

меняют гендерные демографические характеристики<sup>17</sup>. Женщины приобретают новую роль по созданию производительной базы, необходимой для восстановления экономики, и становятся кормильцем семьи. Вместе с тем, есть данные о том, что женщины часто лучше адаптируются к стрессу послевоенной жизни, чем мужчины, и потому берут на себя ответственность за обеспечение дохода, когда этого не делают мужчины (Buck 2000). С другой стороны, смена роли женщин в обществе может продуктивно сказаться на мирном процессе. Женщины обычно с большей вероятностью выступают в качестве проводника изменений и участвуют в восстановлении социального капитала.

**Рынок труда:** Демографические изменения, вызванные войной, приводят к тому, что доля женщин на рынке труда возрастает, и многие из них становятся кормильцами семьи. Вместе с тем, положение женщин на рынке труда зачастую менее благоприятно с точки зрения перспектив трудоустройства и размера оплаты труда. Это может спровоцировать сегментацию рынка труда: напр., в Грузии женщины-ВПЛ главным образом занимаются мелкой торговлей (Buck 2000), причем в неформальном секторе.

**Социальная помощь:** Перед женщинами стоит нередко неразрешимая задача: совместить уход за детьми с заработком, необходимым, чтобы прокормить их. Вследствие этого, а также невыгодного положения женщин на рынке труда, домохозяйства, возглавляемые женщинами, с большей вероятностью будут обращаться за государственной социальной помощью и поддержкой из других источников. Это особенно справедливо в отношении тех возглавляемых женщинами домохозяйств, которые относятся к категории вынужденных переселенцев и в связи с этим не могут воспользоваться другими механизмами преодоления кризисной ситуации. Женщины могут стать жертвами таких характерных для ситуации вооружённого конфликта преступлений, как изнасилование, торговля «живым товаром» и насилие в семье.

## **Варианты стратегии**

Меры по социальной защите должны учитывать меняющуюся роль женщин в обществе, пережившем конфликт. Требуется как повышать их шансы на рынке труда, так и оказывать адресную помощь тем, кто не способен одновременно заниматься семьей и обеспечивать её материально.

- **Обучение и возможности трудоустройства:** Для женщин необходимо проводить специальное обучение, принимая во внимание их нужды и сильные стороны, с тем, чтобы повысить их шансы на трудоустройство. Другие меры, направленные на повышение возможности трудоустройства женщин и их самостоятельности, включают в себя, в числе прочего, целевые программы микрокредитов.

---

<sup>17</sup> Вместе с тем, женщины могут оказаться во главе домохозяйства не только из-за гибели мужа, но и вследствие спровоцированного войной распада семей (напр., когда супруги принадлежат к различным этническим группам).

- *Адресная социальная помощь*: Если система предоставления социальной помощи использует категориальный принцип предоставления денежных пособий, то одной из категорий должны стать домохозяйства, возглавляемые женщинами (с учётом более высокой вероятности бедности среди них).
- *Социальные услуги* должны включать в себя программы психологической поддержки и консультаций, призванные решать именно те проблемы, которые характерны для положения женщин. Эти услуги должны предоставляться по всей стране, и социальные работники должны пройти специальную подготовку, чтобы иметь необходимую квалификацию для оказания подобных услуг.
- *Участие женщин в обсуждении проектов*: Требуется, чтобы в мероприятиях, проводимых социальными фондами, на всех этапах проекта учитывалось мнение и интересы женщин, их нужды; также нужно, чтобы в них находила отражение особая роль женщин в формировании социального капитала.

### *Дети и молодёжь*

Война оставляет глубокий след в жизни молодёжи. Хотя анализ масштаба и природы такого воздействия выходит за рамки данной работы, с точки зрения социальной защиты можно выделить несколько важных аспектов.

### **Проблемы**

Молодёжь (дети и подростки) особенно сильно страдают от нарушения привычного уклада, вызванного войной. Очень часто возникают препятствия к их воспитанию и общению, - напр., жители осаждённого Сараево были отрезаны от остального мира, и когда молодые люди получили возможность общаться со своими сверстниками из других стран, многие из них ощущали собственную «отсталость».

*Потерянные годы образования*: Мобилизация и общие условия войны служат серьёзными препятствиями для получения молодыми людьми образования. Пребывание на воинской службе означает, что получение среднего или высшего образования прерывается или откладывается на неопределённый срок, в то время как отсутствие отопления, электроэнергии и материалов, либо жестокий характер боёв не позволяет вести сколько-нибудь эффективные занятия в школах. В итоге есть опасность того, что из-за войны одно поколение не получит достаточных навыков (и подвергнется значительному травматическому воздействию), из-за чего (в отсутствие должных мер) его представители в течение всей жизни будут иждивенцами, существующими на предоставляемую в той или иной форме социальную помощь.

*Молодые бывшие военнослужащие* могут столкнуться со значительными трудностями в преодолении психологической травмы и стресса, которым они подверглись во время вооружённого конфликта, а также со специфическими проблемами при интеграции в гражданскую жизнь.

***Сироты войны и дети в отсутствие нормальных семей:*** Помимо этого, после войны остаётся много детей без (надлежащей) родительской опеки; работа с ними возлагается на систему социального обеспечения, причем тогда, когда она совершенно не готова к решению этой задачи. Система специализированных учреждений, как правило, испытывает дефицит средств и нередко строится по устаревшим коммунистическим стереотипам, обеспечение опеки и воспитания в приёмных семьях для многих остается недоступным по средствам, а социальные услуги недостаточно развиты. В послевоенной ситуации существует особенный риск того, что в отсутствие своевременной помощи дети превратятся в беспризорников.

Тот факт, что война «крадёт» у молодых лучшие годы, проявляется по-разному. Вместе с тем, именно сознавая такую потерю, молодёжь способна стать важной движущей силой в поддержку мирного процесса. Молодёжь может захотеть исправить ошибки «поколения отцов» или просто желать как можно скорее вернуться к нормальной ситуации; оказание им особой поддержки является важной задачей также и с точки зрения политической экономии и стратегии достижения мира.

### **Варианты стратегии**

- *Повышение квалификации и передача знаний:* Ранее уже отмечалась необходимость дополнительного обучения молодых демобилизованных военнослужащих. Кроме того, обучение специальным навыкам с особым акцентом на современные технологии и потребности рынка труда не только повышает шансы молодёжи на трудоустройство, но и превращает их в лидеров экономического возрождения. Если молодёжь получит требуемые знания и навыки, её представители могут быть более заинтересованы в том, чтобы открыть собственное дело.
- *Новый подход к обеспечению детей:* Помощь детям, лишённым родительской опеки, должна строиться на отходе от использования специализированных учреждений в сочетании с интеграцией в сообщества, на совершенствовании условий и стимулов для потенциальных опекунов, а также на поддержке существующих в семьях механизмов преодоления неблагоприятных ситуаций. Как правило, прежде всего о сироте заботятся члены расширенной семьи, и наличие адресной финансовой и консультационной помощи для таких семей даст им возможность поддерживать детей-сирот в течение длительного времени. Отмечается острая потребность в совершенствовании и специализации услуг по оказанию психологической помощи и консультаций «трудным» семьям, что позволило бы минимизировать случаи передачи детей на воспитание опекунам или в специализированные учреждения.
- *Помощь и консультации для молодёжи и детей:* Дети нуждаются в особой поддержке и психологической помощи в преодолении «синдрома войны» и соответствующего стресса, для того, чтобы они смогли оптимально воспользоваться открывающимися после войны возможностями. То же относится и к юным участникам боевых действий. Социальные службы

должны проводить для этого контингента специальные программы психологической реабилитации.

- *Развитие лидерских качеств:* Социальным фондам необходимо подумать о том, каким образом они могли бы стимулировать активное участие молодёжи, укреплять лидирующую роль молодых в жизни местных сообществ и развитии социального капитала. Кроме того, проекты, которые будут восприниматься молодыми как «их собственные», окажутся более устойчивыми в долгосрочной перспективе.

### ***Гуманитарная помощь и постепенное её прекращение***

Во время войны значительная часть населения существует благодаря гуманитарной помощи. Напр., к концу войны в Боснии и Герцеговине около 80 процентов населения по крайней мере частично зависели от чрезвычайной продовольственной помощи, медикаментов и других материалов, предоставляемых по каналам международных гуманитарных организаций (World Bank 1996).

### **Проблемы**

Несмотря на то, что возобновление коммерческих перевозок и сокращение препятствий для торговли после прекращения боевых действий привело к улучшению ситуации с поставками продовольствия и снижению цен, многие люди по-прежнему остаются уязвимыми и нуждаются в гуманитарной помощи, - по крайней мере на начальном этапе. Такая зависимость объясняется их ограниченной покупательной способностью и ослабнет только тогда, когда люди смогут вернуться на свои рабочие места, найдут новую работу или когда будут внедрены иные механизмы помощи. Большинство предоставляющих помощь организаций продолжают свою деятельность и после прекращения огня, и при необходимости ведут свои проекты в течение нескольких лет. Вместе с тем, хотя некоторые организации продолжают осуществлять гуманитарные проекты (напр., работа суповых кухонь или раздача продовольствия наиболее уязвимым группам), большинство организаций либо переносят свою деятельность в сектор развития, либо в определённый момент полностью прекращают оказание помощи<sup>18</sup>. Постепенное прекращение оказания гуманитарной помощи может спровоцировать шок, особенно в странах, где ею пользуется значительная доля населения. Поэтому при разработке системы социального обеспечения после прекращения насилия следует учитывать ту роль, которую играет гуманитарная помощь, а также последствия её прекращения.

***Социальная помощь:*** Хотя большинство населения обычно в состоянии заменить гуманитарную помощь заработком или доходом от другой экономической деятельности (когда это позволит ситуация), всегда будут оставаться уязвимые группы, не способные получать доход. Поэтому основной задачей для новой

---

<sup>18</sup> Вместе с тем существование беженцев, которые обычно не имеют возможности получать доход, практически полностью зависит от поступления гуманитарной помощи. Поэтому часто механизмы гуманитарной помощи сохраняются до тех пор, пока беженцы остаются на территории другой страны (пример – ситуация в Хорватии с беженцами из Боснии и Герцеговины).

системы социального обеспечения будет устранение «пробелов», которые останутся после того, как предоставление гуманитарной помощи будет прекращено.

### **Варианты стратегии**

Важно, чтобы правительство, международные организации, предоставляющие финансирование, и структуры, отвечающие за реализацию, уже на раннем этапе приступили к планированию перехода от гуманитарной помощи к более долговечным инструментам содействия развитию и к формированию более существенной роли государства в предоставлении социальной помощи.

- *Система социального обеспечения приходит на смену:* Постепенно государственная система социального обеспечения примет на себя многие (если не все) функции, которые во время войны и сразу после её окончания выполнял механизм гуманитарной помощи. Разработчикам такой системы следует изучить критерии уязвимости, которые использовались гуманитарными организациями, и, если это возможно и целесообразно, положить их в основу новой системы критериев уязвимости для оценки потребности в социальной помощи. Опыт предоставления гуманитарной помощи и использовавшиеся критерии могут быть особенно полезны в том случае, когда речь идёт об адресовании по индикаторам (что, очевидно, будет применяться во всех странах с переходной экономикой, где имел место конфликт). В период, когда гуманитарная помощь уже отсутствует, а новая, устойчивая и действенная система социального обеспечения ещё не создана, можно предусмотреть чрезвычайный социальный фонд, финансируемый донорами, из которого предоставлялись бы денежные пособия наиболее уязвимым группам<sup>19</sup>.
- *Продолжение взаимодействия с общественностью:* Благодаря оказанию гуманитарной помощи во время конфликта растёт открытость бывшей коммунистической системы при общении с неправительственными и общественными организациями. В республиках бывшей Югославии для распределения гуманитарной помощи использовали Центры социальной работы, которые были основным механизмом предоставления социальных услуг до войны. Такую новую готовность к взаимодействию следует сохранить и развивать, - например, в области сотрудничества государственного и частного секторов в предоставлении социальных услуг. НПО (местные) могут дополнить государственную систему социального обеспечения, предоставляя наиболее уязвимым группам услуги суповых кухонь. В боснийских городах Травник и Приедор на муниципальных советах по социальному обеспечению местные органы власти и общественные организации определяют местные потребности в помощи и разрабатывают совместные стратегии их удовлетворения. Вместе с тем, масштабы участия общественности в социальном обеспечении в значительной мере определяются общими условиями деятельности НПО. Для того, чтобы

---

<sup>19</sup> Например, создание такого фонда было включено в качестве компонента Чрезвычайного восстановительного проекта Всемирного банка в Боснии и Герцеговине (World Bank, 1996).

стимулировать их вовлечение, государству необходимо предоставить верные стимулы, - напр., отказаться от чрезмерного регулирования, облегчив процедуру регистрации НПО, и освободить НПО, занимающиеся благотворительностью, от налогов<sup>20</sup>.

**Врезка 1. Объединение гуманитарной помощи и содействия развитию: проекты «Продовольствие за работу» Всемирной продовольственной программы на Южном Кавказе**

Несмотря на то, что мандат Всемирной продовольственной программы ООН (ВПП) ограничен обеспечением продовольственной безопасности в целях борьбы с голодом в мире путём предоставления чрезвычайной гуманитарной продовольственной помощи, данная организация в последние несколько лет занимается и вопросами, в большей степени связанными с экономическим развитием. В рамках мероприятий «Продовольствие за работу» (ПЗР) ВВП старается увязать предоставление продовольствия с восстановлением инфраструктуры для повышения производительности сельского хозяйства.

В проектах ПЗР люди получают продовольствие в обмен на участие в таких работах, как восстановление ирригационной и дренажной сети, ремонт мостов и дорог. Цель – позволить местным общинам более эффективно использовать имеющуюся землю и стимулировать самообеспечение, используя в качестве основного механизма «выживания» мелкое сельскохозяйственное производство. Вместе с тем, проекты ПЗР иногда распространяются и на несельскохозяйственный сектор, напр., предусматривают ремонт школ или участие в учебных программах по тематике сельскохозяйственного производства. Продовольствие распределяется либо среди отдельных семей, либо используется для работы суповых кухонь, услугами которых пользуются престарелые.

Действуя как типичный социальный фонд, ВПП первоначально проводит информационную кампанию в избранных районах и организует открытые общественные собрания. Затем местные власти готовят предложения и списки выгодополучателей, которые анализируются сотрудниками ВПП. В качестве критериев для оказания помощи выступают потребности как в питании, так и в восстановлении инфраструктуры. После подписания с ВПП соглашения о проекте на местные органы власти ложится ответственность за предоставление рабочей силы, а также обеспечение безопасности и основной части материалов. Продовольствие выделяется после достижения оговоренных результатов, при тщательном контроле со стороны ВПП.

Даже спустя годы после прекращения насилия в Армении, Азербайджане и Грузии в этих странах спрос опережает возможности по его удовлетворению. Он может сократиться лишь после того, как домохозяйства получат дополнительные источники денежного дохода. В то же время масштаб проектов ПЗР ограничен, поскольку большинство ресурсов для восстановительных работ должны обеспечивать сами местные органы власти, - у ВПП для этого практически нет средств. Однако там, где кончаются возможности ПЗР, в действие могут вступить другие программы общественных работ, напр., использование денежных выплат работникам, а также расширение перечня объектов, требующих восстановления.

- *Дальнейшее сближение гуманитарной помощи и помощи, способствующей развитию:* Данный вопрос длительное время обсуждался применительно к реконструкции по завершении конфликта, но ответ пока не найден. Разрыв между гуманитарной помощью и содействием развитию преодолеть сложно по ряду причин. Во-первых, в организациях, работающих в этих двух сферах,

<sup>20</sup> Необходимо особо подчёркивать благотворительную составляющую, так как в странах с переходной экономикой могут существовать различные частные организации, называющие себя НПО, но при этом не осуществляющие какой-либо благотворительной деятельности.

традиционно присутствует различная культура и отношения, и стоящие перед ними задачи решаются по-разному. Во-вторых, в них неодинаковы организационные структуры и условия работы: временные горизонты деятельности гуманитарных организаций гораздо менее продолжительны, чем у структур, занимающихся проблемами развития. Вместе с тем, эти трудности преодолеваются благодаря поощрению более широкого обмена сотрудниками между такими организациями; происходит сближение бюджетных линий. Например, Бюро гуманитарной помощи Европейского Сообщества (ЕСНО) (структура, финансирующая гуманитарную помощь, выделяемую ЕС), в отношении гуманитарной помощи, не имеющей чрезвычайного характера, работает с бюджетными линиями продолжительностью до 18 месяцев<sup>21</sup>. Аналогично, многие НПО накапливают соответствующий опыт и работают в обеих областях. Нередко в ходе реконструкции по окончании конфликта одна и та же НПО переходит от предоставления чрезвычайной гуманитарной помощи к оказанию содействия развитию. Например, такие организации, как Датский совет по беженцам или Норвежский совет по беженцам, одновременно занимаются предоставлением чрезвычайной продовольственной помощи и осуществляют проекты микрокредитования и доходоприносящие проекты для вынужденных переселенцев с целью повышения их самостоятельности.

### ***Сбор статистических данных***

После войны в стране могут отсутствовать надёжные статистические данные и действенная система по их сбору. Довоенная информация о пенсионных взносах может быть уничтожена или недоступна из-за сохраняющейся линии фронта. Кроме того, собранные ранее данные могут устареть из-за военных действий, так как меняется характер бедности и возникают новые уязвимые группы. Ещё более серьёзным представляется то, что в ходе войны могут быть уничтожены прежние структуры статистической службы, а из-за сохраняющейся линии фронта сбор и обмен данными в масштабе всей страны окажется невозможным. С другой стороны, после того, как огромный спрос на помощь, существовавший во время войны, пойдет на спад, возникнет необходимость в надёжных данных о бедности и социальных индикаторах. Учитывая дефицит средств, которыми располагает система социального обеспечения, и обусловленную этим необходимость высокой степени адресности, чрезвычайно важно иметь точный статистический профиль бедности. В частности, это является необходимым условием для создания прозрачной системы социального перераспределения между различными этническими группами (учитывая, что использовать этот механизм весьма непросто с политической точки зрения).

- *Возобновление работы статистических служб*: Возобновление работы статистических служб с тем, чтобы восстановить систему сбора статистических данных и механизмы оценки, является важной задачей. Для

---

<sup>21</sup> Бюджет ЕСНО в случае предоставления чрезвычайной помощи по-прежнему рассчитан на срок от 3 до 6 месяцев.

этого необходима определённая техническая и финансовая помощь доноров. В частности, если в результате конфликта возникают два отдельных территориальных образования, то может потребоваться организация статистической инфраструктуры «с нуля».

- *Обмен данными:* Там, где политическая ситуация не позволяет внедрить общенациональную инфраструктуру для сбора данных, различные стороны должны по крайней мере обеспечить беспрепятственное прохождение данных по регионам и подразделениям с тем, чтобы получить последовательное представление о социальном положении и профиле бедности в масштабах всей страны и избежать двойного учёта при занесении данных.
- *Возобновление сбора статистических данных:* Социальные обследования и обследования бедности при финансовой и технической поддержке доноров должны стать основой для создания прозрачных систем перераспределения.

### ***Коррупция, «захват государства» и неформальная экономика***

В целом странам с переходной экономикой приходится решать серьезные проблемы коррупции и «захвата государства». Война и связанное с нею усиление безвластия делают эти проблемы более острыми. Во-первых, борьба с коррупцией в условиях усиления межнациональной напряжённости вряд ли является приоритетной задачей для националистических лидеров в пост-коммунистических условиях. Во-вторых, война способствует беззаконию, когда коррупция и неформальная экономическая деятельность используются для нужд ведения войны, а также для обогащения тех, кто её ведёт.

### **Проблемы**

***Значительный неформальный сектор:*** Коррупция и «захват государства» процветают в условиях недостаточного экономического развития, слабого гражданского общества и отсутствия власти закона. Вместе с тем, верна и обратная причинно-следственная связь: при чрезмерно высоких налогах и избыточном регулировании в сочетании с необходимостью давать чиновникам взятки для получения необходимых согласований, работа в официальном секторе становится для представителей бизнеса очень непривлекательной. Сохранение политического контроля над экономической деятельностью особенно пагубно для формирования малого бизнеса, который является важнейшей движущей силой экономического роста в условиях переходного периода. В результате значительная часть экономической деятельности приходится на неформальный сектор. Действительно, как видно в Таблице 3, размеры неформального сектора в пострадавших от войны и отличающихся высокой степенью распространения коррупции в Азербайджане и Грузии гораздо более значительны, чем в других странах региона.

Однако уход в неформальный сектор не обязательно предотвращает коррупцию. Хотя компании не платят налогов и не соблюдают существующих требований, они по-прежнему могут сталкиваться с необходимостью платить взятки. Кроме того, действуя за пределами официального сектора, они вынуждены

полагаться на защиту со стороны частных, иногда криминальных структур, вследствие чего они постоянно балансируют между законной и незаконной деятельностью (Johnson, Kaufmann and Shleifer 1997). Это особенно верно для ситуации после завершения конфликта, когда вопросы безопасности не решены, а государственные правоохранительные органы ещё не сформированы.

**Отрицательные последствия для государственных финансов:** Размер неформального сектора оказывает важное влияние на государственные финансы и силу и способность государства предоставлять общественные блага, такие как правоохранительная деятельность или социальные услуги. Во-первых, значительная часть экономической деятельности и занятости не обеспечивают налоговых поступлений. В итоге низкая собираемость налогов и низкие отчисления в пенсионный фонд и другие структуры социального страхования (если таковые вообще имеются) ставят под сомнение устойчивость системы социального обеспечения. Во-вторых, недостаток контроля ведёт к непрозрачности в работе с государственными финансами: часто неизвестно, на что идут те небольшие средства, которые собраны в виде налогов, и общественность начинает весьма скептически оценивать способность государства осуществлять полезные действия в её интересах.

Таблица 3. Доля неформального сектора в некоторых странах СНГ, 1995г.

<i>Страна</i>	<i>Неофициальный ВВП как % от общего ВВП</i>
Азербайджан	60,6
<b>Беларусь</b>	<b>19,3</b>
Грузия	62,2
<b>Казахстан</b>	<b>34,3</b>
Молдова	35,7
<b>Россия</b>	<b>41,6</b>
<b>Украина</b>	<b>48,9</b>
<b>Узбекистан</b>	<b>6,5</b>

Источник: Johnson, Kaufmann and Shleifer (1997).

### Варианты стратегии

Для успеха реформы, предполагающей создание устойчивой системы социального обеспечения, требуется улучшить состояние государственных финансов и повысить собираемость налогов, а также сделать процесс работы с бюджетом более прозрачным. Это означает необходимость избавить страну от масштабного распространения коррупции, обусловленного реалиями послевоенной ситуации. Несмотря на то, что вопросы борьбы с коррупцией и «захватом государства» не относятся к сфере социальной защиты, они в определенной степени отражаются на организации системы социальной защиты<sup>22</sup>.

- *Невмешательство в работу неформального сектора в краткосрочной перспективе:* Постепенно (в том числе и в целях улучшения государственных

<sup>22</sup> Один из важнейших инструментов решения данной проблемы - правовая реформа - не относится к сфере социальной защиты.

финансов) значительная часть экономической деятельности, происходящей в неформальном секторе, должна будет перейти в формальный. Однако в краткосрочной перспективе борьба с неформальным сектором может привести к результатам, отличным от желаемых, поскольку при этом малые и средние предприятия могут просто разориться. Итогом такой стратегии будет не увеличение, а сокращение занятости<sup>23</sup>.

- *Новые «действующие лица»*: В условиях коррупции и «захвата государства» есть смысл вместо восстановления прежней, распределительной государственной системы социального обеспечения, попытаться создать новую, с привлечением новых «действующих лиц». Напр., стимулируя более широкое участие общественности в оказании помощи уязвимым слоям населения, можно обойтись без участия неэффективных и коррумпированных государственных структур. Аналогично, придание самостоятельности местным сообществам и поощрение децентрализации благодаря широкому привлечению социальных фондов будет способствовать демократизации гражданского общества. Наличие более дееспособного гражданского общества позволит тщательнее анализировать действия государства и создавать условия, менее благоприятные для возникновения коррупции.
- *Формирование социального капитала*: Учитывая коррумпированность органов центральной и местной власти и «захват государства», важной задачей в проведении реформы системы социального обеспечения становится обеспечение самостоятельности местных сообществ (общин). Возможна реализация нескольких проектов, направленных на восстановление социального капитала, напр., проекты в рамках социальных фондов и проекты развития местных сообществ, которые используются и должны использоваться в ситуации после завершения военного конфликта. Война не уничтожает автоматически социальный капитал, но может его преобразовать. Иногда из-за войны общины сплачиваются, чтобы противостоять неблагоприятным условиям. Однако на первом этапе укрепляются связи внутри семьи благодаря объединению ресурсов; это может произойти за счет снижения сплочённости местного сообщества в целом. Это особенно характерно для клановых сообществ. Послевоенная обстановка может потребовать иной структуры отношений в обществе, отличной от ситуации во время войны. Например, хотя с трудностями во время войны удавалось успешно справляться силами семьи, период послевоенного восстановления требует сотрудничества и самостоятельности целых сообществ, а не только отдельных семей. Иногда война оказывается для общин слишком серьёзным потрясением, после которого они становятся пассивными и не реагируют на немедленные потребности восстановления. Проекты, осуществляемые социальными фондами, следует готовить таким образом, чтобы они помогали формировать необходимый минимум социального и организационного капитала и впоследствии его наращивать (напр., используя демонстрационный эффект и обучение в процессе работы).

---

<sup>23</sup> В основе лежит следующее допущение: «замещающая заработная плата» в неформальном секторе не препятствует формированию официального рынка труда. Это допущение может не работать в отношении некоторых особо прибыльных видов криминальной деятельности.

#### **IV. Проблемы и их влияние на систему социальной защиты: препятствия, обусловленные напряженностью в межнациональных отношениях**

В то время, как последствия конфликта, представленные выше, влияют на глубину кризиса, они не обязательно сказываются на структуре системы социального обеспечения. Война и уничтожение физического, человеческого и социального капитала усугубляют ситуацию, так как при этом растёт уязвимость населения и снижается возможность государства решать эту проблему, но механизмы социальной защиты в принципе остаются неизменными. Положение меняется, когда принимаются во внимание препятствия, обусловленные межнациональной природой конфликта.

##### ***Напряжённость в межнациональных отношениях после войны***

В ряде стран, напр., в Армении и Азербайджане, конфликт привёл к полному разделению представителей этих двух национальностей, и, поскольку возвращение представляется всё менее вероятным, такое разделение может сохраниться. Однако возможны случаи, когда некоторые беженцы и ВПЛ возвращаются, когда национальные меньшинства остаются в пределах одного территориального образования, или, по условиям мирного договора, две этнические группы, прежде воевавшие между собой, объединяются<sup>24</sup>. Возможны два результата: (i) в рамках одного территориального образования две этнические группы имеют отдельные политические институты вместо их объединения, и (ii) в отношении национальных меньшинств имеет место дискриминация и ущемление прав, у них нет своего представительства. И в той, и в другой ситуации сохранение межнациональной напряжённости, основанной на опыте и обидах военного времени, приводит к дополнительным препятствиям в создании системы социального обеспечения: применять какую-либо форму перераспределения между представителями разных этнических групп, а также перекрёстное субсидирование становится сложным.

##### **Проблемы**

***Непопулярность межнационального перераспределения:*** В административных единицах, где совместно проживают несколько национальностей, возможно давление, направленное на децентрализацию как сбора налогов, так и предоставления социальной защиты и передачу этих функций на региональный или даже муниципальный уровень, где этнический состав населения наиболее однороден; это делается для того, чтобы не делить средства с другой этнической группой. Представители той национальности, которая не желает делиться с бывшим врагом, будут сопротивляться любым попыткам ввести общегосударственную систему

---

<sup>24</sup> Пример первого случая – Гальский район в Абхазии, куда из-за линии фронта прошло несколько «волн» возвращения ВПЛ. Примером последней ситуации служит положение с боснийско-хорватской Федерацией в Боснии и Герцеговине.

социальной защиты и перекрёстного субсидирования или попыткам учесть нужды национального меньшинства. Так обстоит дело в Федерации Боснии и Герцеговины, где до сих пор боснийские хорваты и босняки имеют отдельные системы пенсионного обеспечения (см. Врезку 2), и где функции социального обеспечения переданы на самый низший уровень государственной власти<sup>25</sup>. В других странах власть центра в регионах ограничена, и местные руководители собирают налоги, не имея намерения передавать доходы в центральный бюджет<sup>26</sup>.

***Пенсии и социальная помощь:*** Традиционные солидарные механизмы, работающие вне зависимости от национальной принадлежности, могут оказаться политически неприемлемыми для электората. Налогоплательщики и плательщики пенсионных взносов могут неоднозначно воспринимать выплаты бывшим врагам из того бюджета или фонда, в который они делают отчисления. В случае бывших республик Югославии одним из факторов, способствующих развалу страны и началу вооружённого конфликта, стала довоенная система межнационального перераспределения, которая воспринималась как несправедливая.

*Потенциальная угроза мирному процессу:* Ситуации, складывающиеся после окончания конфликта, можно разделить на те, где мир представляется долговечным, и те, где он непрочен, или где широко распространены представления о том, что в положения мирного договора даже можно внести изменения<sup>27</sup>. Пока мир остаётся хрупким и возможно возобновление насилия, а сотрудничество между двумя этническими группами минимально, внедрение комплексных систем социальной защиты и межнациональных солидарных механизмов было бы не только политически невозможным, но и опасным. Перераспределение от одной этнической группы в пользу другой способно повысить вероятность нового конфликта, ибо одна группа может посчитать, что её обложили несправедливым бременем, чтобы помогать бывшему врагу. В таких условиях пост-конфликтная ситуация может быстро превратиться в ситуацию, предшествующую конфликту. Если мирное

---

<sup>25</sup> Боснийские хорваты настаивают на дальнейшей децентрализации полномочий в сфере социального обеспечения и передаче их нижестоящим уровням власти (кантонам и муниципалитетам), где уровень дохода и национальный состав более однородны. Босняки, положение которых в целом хуже по сравнению с хорватами, вместо этого выступают за усиление роли федерального центра в предоставлении услуг и сборе доходов, что дало бы им возможность воспользоваться механизмом перекрёстного субсидирования (Fox and Wallich 1997).

<sup>26</sup> Напр., конфликт между центральным правительством в Тбилиси и грузинским регионом Абхазия (хотя и не имеющий межнациональной природы) привёл к тому, что Абхазия не перечисляла собранные налоги в центральный бюджет, а требовала вместо этого дополнительных отчислений из центра.

<sup>27</sup> Пример первой ситуации - Хорватия, где мир долговечен, возобновление насилия очень маловероятно, и где население (как хорватское, так и сербское) не ожидает каких-либо изменений в характере достигнутого мирного соглашения. Примером второй ситуации служит положение в Боснии и Герцеговине, где сохранение существенных разногласий между боснийскими хорватами и босняками относительно создания Федерации угрожает мирному процессу и может привести к возобновлению вооружённого противостояния. Многие хорваты, по крайней мере, полагают, что статус Федерации не был определён окончательно, и что пересмотр Дейтонских мирных соглашений мог бы дать им свое этнически однородное образование. В итоге их готовность создавать совместные институты невысока.

соглашение навязано извне (в результате политического или военного давления), или если мир «куплен» за обещание широкомасштабной международной помощи, готовность общественности принять такой мир может быть низкой, а применение перекрёстного субсидирования будет практически невозможным.

### **Врезка 2. Три отдельные системы пенсионного обеспечения в Боснии и Герцеговине**

Конституционные рамки Дейтонского мирного соглашения делят государство Боснию-Герцеговину на два образования – боснийско-хорватскую Федерацию Боснии и Герцеговины (ФБГ) и Республика Сербскую (РС). В результате этого после войны в стране имеется несколько систем пенсионного обеспечения. Однако на сегодняшний день в Боснии и Герцеговине существует даже не две, а три отдельные системы: одна – в РС и две – в Федерации (прежняя система в Сараево, которая использовалась на территории всей страны босняками, и хорватская система, основанная в Мостаре). Спустя более шести лет после образования Федерации объединение фондов в Сараево и Мостаре по-прежнему невозможно из-за напряжённости в межнациональных отношениях и политических разногласий. Положение усугубляется ещё и тем, что до недавнего времени централизованные довоенные данные о заработке, сосредоточенные в Сараево, были недоступны пенсионным фондам РС, и они назначали пенсии, исходя из показателей, заменяющих данные о заработке, или в виде единообразных выплат.

В марте 2000 г. эти три пенсионных фонда подписали соглашение, предусматривающее совершенствование обмена информацией (напр., данными о совершённых отчислениях) и его координацию. Это является предпосылкой для начисления дифференцированных пенсий, размер которых был бы привязан к фактической сумме индивидуальных взносов. Также эта мера позволяет выявлять лиц, незаконно зарегистрировавшихся для получения двух пенсий, и способствует возвращению ВПЛ, так как вернувшиеся могут по-прежнему получать пенсию из одного и того же фонда независимо от места проживания. В качестве базы реализации этого механизма Почтовые банки ФБГ и РС ввели порядок, позволяющий пенсионным фондам пересылать пенсии через местные почтовые отделения через границы образований.

Вместе с тем, хотя данная мера является важным шагом к нормализации отношений между пенсионными фондами различных образований, она не приводит к желательным для Федерации результатам, а именно интеграции фондов Сараево и Мостара, чему по-прежнему ощущается сопротивление.

Некоординируемая децентрализация такого рода может стать препятствием для выработки последовательного подхода к структуре системы социального обеспечения даже в этнически однородных регионах страны. Это может привести к тому, что планированием и реализацией мер социального обеспечения будут заниматься разные министерства, а также к проблемам с четким определением приоритетности этих мер, утечке средств и возможности получения двух пенсий из разных фондов. Возможным результатом станет отсутствие последовательности в борьбе с бедностью даже в пределах одной этнической группы, неэффективное использование ресурсов, и, что еще серьезнее,<sup>28</sup> закрепление существующего различия в уровнях бедности в разных регионах страны.

*Децентрализация ведёт к дроблению рисков:* Неизбежно подобная децентрализация систем социального обеспечения с передачей соответствующих функций небольшим и этнически однородным районам в рамках одного территориально-административного образования приведёт к дроблению рисков. Бедные районы не смогут обеспечивать социальную защиту в необходимом объеме, тогда как системы социального обеспечения более не представляют собой

<sup>28</sup> Вполне закономерным примером является ситуация в ФБГ.

адекватного инструмента для борьбы с возрастающей региональной бедностью. Отсутствие связей между различными пенсионными фондами может привести к «двойному пенсионному обеспечению»: в условиях административной неразберихи, характерной для пост-конфликтной ситуации, пенсионеры (особенно те, кто во время войны изменил место проживания) незаконно регистрируются в двух разных пенсионных фондах и получают двойную пенсию.

Представляется очевидным, что такая децентрализация сильно отличается от позитивного подхода к реформированию пост-коммунистической административной структуры в других странах Восточной Европы и Центральной Азии, который призван приблизить процесс принятия решений и их осуществления к народу. Главное отличие состоит в том, что здесь децентрализация не следует чёткому плану, который охватывает все уровни государственной власти и обеспечивает сохранение за центральным правительством функции по разработке и координации стратегии. Вместо этого нижестоящие уровни власти фактически игнорируют слабый центр и действуют по собственному усмотрению.

**Рынки труда:** Сохраняющаяся межнациональная напряжённость с большой вероятностью может привести к дискриминации в отношении национальных меньшинств на рынках труда. Помимо того, что в подобной ситуации для представителей таких меньшинств выше риск безработицы, возможна сегментация рынка труда: в отсутствие шансов трудоустройства на формальном рынке практически единственным вариантом для национальных меньшинств останется самозанятость.

**Социальные фонды/развитие по инициативе местных сообществ:** Кризис государства в роли «поставщика» социального обеспечения в условиях проблем, вызванных пост-конфликтной ситуацией, делает привлекательным инструментом концепцию развития по инициативе местных сообществ, и в частности социальных инвестиционных фондов. Социальные фонды хорошо адаптируются к различным ситуациям и могут создаваться для удовлетворения конкретных послевоенных потребностей, напр., восстановления инфраструктуры, создания рабочих мест, оказания помощи в децентрализации или повышения роли местных сообществ (общин). Кроме того, социальные фонды иногда рассматриваются как инструмент налаживания отношений между этническими группами, которые прежде воевали друг с другом. Действительно, в случае Фонда развития местных сообществ Косово достижению целей проекта помогло установление связей между представителями различных этнических групп. Вместе с тем, ниже будет показано, что такой результат достижим не всегда, и применимость социальных фондов ограничена наличием межнациональной напряжённости.

**Межэтническая напряжённость и адресность:** Здесь вопрос заключается в следующем: действительно ли структура социальных фондов позволяет обеспечить адресность в интересах наиболее уязвимых групп, независимо от их национальной принадлежности? Действительно ли предоставление услуг социального обеспечения силами местных сообществ более эффективно в охвате представителей различных

этнических групп? Нет оснований полагать, что лидеры на местном и общинном уровне будут в меньшей степени следовать национальным соображениям, политике национализма и этнической вражде, чем руководители центрального уровня. Неэффективность социальных фондов с точки зрения обеспечения адресности может проявиться в двух формах: пример первой - в предложениях о ремонте дороги в деревне могут не включаться те улицы, которые ведут к домам представителей национальных меньшинств, невзирая на соответствующую потребность, - те, кто руководит деревней, могут просто проигнорировать их нужды. Во втором случае – что еще серьёзнее - неохваченными могут оказаться целые сообщества меньшинств: социальный фонд, во главе которого стоят представители только одной национальности, может вообще не рассматривать предложения, поступающие от национальных меньшинств.

Возможно также, что жители деревень, где проживают национальные меньшинства, вовсе не будут вносить предложения, так как они и не ожидают поддержки от социального фонда, руководимого представителями национального большинства. Напр., в Косово сербские деревни практически не могут воспользоваться услугами социального фонда Косово в ситуации, когда его албанские сотрудники избегают посещения сербских деревень, объясняя это соображениями безопасности. Кроме того, социальные фонды могут не только оказаться неспособными решить проблему утраты прав и социального исключения по национальному признаку, но и провоцировать разделение и подпитывать конфликт. Например, те или иные проекты инфраструктуры могут скорее разделять сообщества, нежели чем служить инструментом объединения. Аналогично, несправедливый, как представляется, подход со стороны сотрудников социального фонда может усугубить подозрения представителей национального меньшинства.

*Долгосрочная перспектива:* Поэтому при более внимательном анализе ожидание того, что сам по себе социальный фонд сможет устранить национальную вражду, представляется необоснованным. Это особенно справедливо для краткосрочной перспективы, в условиях сохранения ненависти и даже насилия. Однако со временем ситуация может измениться. И действительно, есть указания на то, что в более долгосрочной перспективе инструменты развития по инициативе сообществ, такие, как социальные инвестиционные фонды, могут служить установлению отношений между представителями разных национальностей и способствовать успеху мирного процесса. Например, спустя девять лет после прекращения огня и при по-прежнему отсутствующем мирном договоре Грузинский социальный инвестиционный фонд (ГСИФ) недавно начал работу в Южной Осетии (см. Врезку 3). После ослабления открытой межнациональной напряжённости и появления возможности диалога социальный фонд может стать инструментом преобразования конфликта в формате «многоканальной дипломатии»<sup>29</sup>. Привлекая

---

<sup>29</sup> Понятие «многоканальной дипломатии» строится на осознании того, что в ходе мирного процесса в разные периоды времени требуются разные участники и действия: в таком формате «канал 1» соответствует дипломатическим усилиям на государственном уровне, «канал 2» - неформальной дипломатии, которая предусматривает разрешение конфликта силами специалистов неправительственных структур и взаимодействие в деловой, культурной и экономической областях

неправительственные структуры к рассмотрению не связанных с политикой вопросов экономики и восстановления инфраструктуры, социальный фонд позволяет бывшим врагам установить первые контакты и наладить взаимодействие.

### **Врезка 3. Грузинский социальный инвестиционный фонд в сепаратистском регионе Южной Осетии**

Грузинский фонд социальных инвестиций, созданный в 1996 году, оказывает содействие восстановлению социальной инфраструктуры в Грузии. Его проекты предусматривают ремонт школ, систем водоснабжения и ирригации, больниц и дорог. Деятельность фонда предусматривает активное участие местного населения в выборе проектов в ходе открытых собраний, а также восстановление, содержание и эксплуатацию соответствующих объектов силами местных сообществ. Каждый проект финансируется совместно ГСИФ и местными сообществами, вклад которых состоит в предоставлении финансовых средств, материалов или рабочей силы.

До настоящего времени ГСИФ действовал на территории, контролируемой правительством Грузии, и, с учётом относительных социальных нужд, финансировал проекты во всех районах страны. Однако межнациональный конфликт не позволил ГСИФ вести работу на территории сепаратистски настроенных Южной Осетии и Абхазии. Вместе с тем, недавно появилась возможность работы в Южной Осетии, после того, как власти Цхинвали/Южной Осетии и правительство Грузии позволили Фонду начать там свою деятельность.

В прошлом году сотрудники ГСИФ провели семинар в Цхинвали, в ходе которого познакомили со своей работой, и провели открытые собрания в 30 деревнях. Впоследствии 15 осетинских и 14 грузинских деревень данного региона направили предложения по проектам восстановления на своей территории; на момент написания нашего доклада процесс оценки предложений продолжался. ГСИФ разработал особые правила реализации проектов: объявление о тендере должно печататься как в грузинских, так и в осетинских газетах. Хотя участвовать в тендере могут как осетинские, так и непосредственно грузинские подрядчики, допускаются к нему лишь те, кто имеет грузинскую лицензию. Оплата осуществляется деньгами, - грузинскими лари, а не российскими рублями, которые имеют хождение в Южной Осетии. Согласие всех сторон на использование таких правил, а также доклады сотрудников ГСИФ о наличии конструктивных отношений с местными сообществами и властями Южной Осетии обозначили новый шаг в направлении нормализации отношений между бывшими врагами.

## **Варианты стратегии**

**Формальная система социального обеспечения и рынок труда:** Препятствия, обусловленные межнациональной природой конфликта, не позволяют применять оптимальные варианты социальной защиты, поэтому приходится использовать субоптимальные механизмы, причем с учетом таких требований, как необходимость охвата национальных меньшинств и отсутствие перекрёстного субсидирования.

- *Внедрять механизмы межнационального перераспределения следует осторожно:* Слишком активное побуждение к более широкому межнациональному перераспределению и слиянию систем пенсионного обеспечения и социальной помощи может оказаться контрпродуктивным. С

---

между неправительственными структурами (World Bank, 1999a). Такой инструмент, как социальный фонд, мог бы использоваться в рамках «канала 2».

точки зрения политической экономии целесообразнее подождать, пока сформируется реальная политическая воля; в противном случае может возникнуть угроза мирному процессу. До этого разумной стратегией было бы достижение большего единообразия различных систем, чтобы облегчить их слияние впоследствии. В частности, необходимо предусмотреть механизмы обмена информацией между различными фондами так, чтобы защитить права пенсионеров, меняющих место жительства, и избежать множественной регистрации для получения нескольких пенсий сразу.

- *Введение нового трудового кодекса и трудового законодательства:* Компонентом общей реформы довоенной социалистической системы социального обеспечения является новый трудовой кодекс; он должен включать в себя положения, запрещающие дискриминацию на рынке труда по национальному признаку. Вместе с тем, необходимым условием для применения такого кодекса является наличие действенной судебной системы<sup>30</sup>. Кроме того, новое трудовое законодательство должно стимулировать рост занятости.
- *Пенсии для возвратившихся:* Если слияние пенсионных систем невозможно по политическим причинам, необходимо обеспечить пенсионерам, сменившим место жительства, доступ к системе, которая поддерживается представителями их этнической группы. Это будет способствовать возвращению людей. Но для этого также потребуются комплексный механизм перевода средств между разными районами страны, для создания которого будет нужно время.
- *Характер пенсии: единая?* Из-за весьма ограниченных административных возможностей и дефицита средств, а также потенциальных проблем с получением данных об индивидуальном трудовом стаже по ту сторону (бывшей) линии фронта, политикам может остаться практически единственный вариант: выплата единых пенсий без учёта стажа работы и суммы произведенных пенсионных отчислений. В других странах с переходной экономикой, где ввели механизм единых пенсий, первоначально для борьбы с бедностью среди лиц старшего возраста использовали механизм социальной помощи. Но до тех пор, пока из-за межнациональной напряжённости будет сложно говорить о внедрении системы социальной помощи в масштабе всей страны, возможно, следует подумать о том, как использовать пенсии в целях перераспределения (если будет существовать единая пенсионная система, охватывающая представителей всех этнических групп). Это будет означать дифференциацию пенсий не в соответствии с индивидуальными отчислениями, но исходя из имеющихся нужд.
- *Надёжная система сбора статистических данных, «принадлежащая» всем сторонам, участвовавшим в конфликте:* Надёжные социальные индикаторы и

---

<sup>30</sup> Наличие такой судебной системы в стране, пережившей межнациональный конфликт, маловероятно, однако задача создания надёжной и справедливой юридической системы должна быть достаточно приоритетной в рамках политической реформы. С другой стороны, в качестве примера можно привести работу Уполномоченного по правам человека в Боснии и Герцеговине, - случаи антидискриминационного разбирательства иногда привлекают достаточное внимание общественности и решаются позитивно.

данные о бедности – предпосылка для обсуждения возможного выравнивания налоговой политики или механизмов обеспечения адресности. Перераспределение может строиться только на открытой информации о бедности, анализе уязвимости и чисто экономических аргументах. Например, в странах, где межнациональное перераспределение осуществлялось «непрозрачным» образом, было основано главным образом на политических соображениях и потому воспринималось многими как несправедливое, любая попытка восстановить систему «межнациональной солидарности» должна быть свободной от политики и максимально открытой (пример – опыт бывших республик Югославии).

**Социальные фонды** могут стать полезным инструментом для обеспечения социальной защиты в пост-конфликтных условиях – в зависимости от их структуры:

- *Учёт проблемы межнациональной напряжённости при создании социальных фондов:* Влияние доноров и осуществляемый ими мониторинг могут способствовать созданию таких социальных фондов, которые бы действительно работали с наиболее уязвимыми категориями, независимо от национальной принадлежности их представителей. Образцом партнёрских отношений нового типа может служить включение в состав сотрудников социального фонда и комитетов, отвечающих за реализацию проектов, представителей различных этнических групп; это может стать примером первого шага по преодолению межнациональной вражды. Кроме того, это позволяет учесть интересы всех сторон и справедливо распределять средства среди всех этнических групп.
- *Адресование по географическому признаку* может обеспечить поступление определённой части средств в места проживания национальных меньшинств и даст возможность прозрачного распределения в тех районах, которые не желают участвовать в формальных структурах социального обеспечения. Как показывает опыт работы социальных фондов в других странах, при наличии разных тенденций в отношении уровня бедности работу можно вести с применением карт и установленных параметров бедности так, чтобы добиться прогрессивного распределения ресурсов среди районов (World Bank, готовится к изданию). Впрочем, независимо от структуры социального фонда наличие межнациональной напряжённости практически всегда будет провоцировать односторонние решения по распределению средств, а также обвинения в игнорировании интересов той или иной этнической группы.

***Неформальные механизмы преодоления последствий кризисной ситуации:***

Когда официальная система социального обеспечения испытывает трудности в связи с наличием межнациональной напряжённости, бедные по-прежнему будут использовать некоторые из тех неформальных механизмов преодоления последствий кризисной ситуации, которые существовали во время войны. К таким механизмам, как правило, относятся: (i) мелкое сельскохозяйственное производство, (ii) объединение домохозяйств, (iii) прекращение оплаты услуг, предоставляемых

государством, (iv) денежные переводы из-за рубежа, (v) распродажа личного имущества и (vi) незарегистрированная работа и работа в неофициальном секторе.

- *Невмешательство*: По крайней мере, действия государства не должны мешать функционированию тех механизмов преодоления последствий неблагоприятных ситуаций, которые не связаны с нарушением закона. Напр., следует разрешить свободно получать переводы из-за рубежа и не забирать их в виде налогов. Также, как отмечалось ранее, по крайней мере на начальном этапе не следует пытаться решать проблему неформального сектора (особенно в области малого бизнеса, напр., мелкой торговли); целесообразнее позволить ему развиваться и постепенно преобразовываться в формальный (если соответствующая деятельность не носит криминального характера).
- *Использование неформальных механизмов преодоления последствий в качестве основы*: Стратегии борьбы с бедностью по возможности следует развивать на основе существующих неформальных механизмов преодоления последствий кризисной ситуации. Например, одним из вариантов может стать содействие росту продуктивности мелкого сельскохозяйственного производства путём предоставления инвентаря и обучения. Создание для ВПЛ лучших возможностей временного доступа к более плодородной земле может способствовать их большей самостоятельности. Такая мера способна также предотвращать урбанизацию, поскольку демобилизованные военнослужащие и перемещённые лица получают источник дохода в сельской местности.

## **V. Социальная защита в послевоенных Боснии и Герцеговине и Грузии**

Босния и Герцеговина и Грузия – два различных примера условий, складывающихся после завершения межнационального конфликта. Перед Боснией и Герцеговиной стоит задача реализации мирного соглашения и объединения страны в условиях сохранения межнациональной розни, что усложняет реформирование государства благосостояния. Конфликты в Южной Осетии и Абхазии фактически «заморожены», и решения им в ближайшее время нет; в этих условиях Грузия решает серьёзную проблему беженцев и общего ухудшения социальной обстановки вследствие экономической стагнации.

### ***Босния и Герцеговина***

После войны 1992-95 гг. экономика Боснии и Герцеговины в буквальном смысле была разрушена. Объем производства значительно сократился, экономическая деятельность практически замерла, инфраструктура была уничтожена, а значительная часть населения оказалась вынужденными переселенцами. Возникшая ситуация глубокого социального кризиса, выразившегося в том, что к концу войны существование почти 80 процентов населения зависело от чрезвычайной гуманитарной продовольственной помощи (World Bank 1996), требовала проведения реформ и внедрения инструментов социальной защиты. Реформу социальной защиты приходилось проводить в обстановке сохраняющейся межнациональной

напряжённости в обоих образованиях, - ФБГ и РС, хотя в последней она ощущалась меньше благодаря большей этнической однородности.

***Чрезвычайные меры послевоенного восстановления и реконструкции:***

Непосредственно после окончания войны жители Боснии и Герцеговины – и особенно ВПЛ в обоих образованиях - в решении социального кризиса в значительной мере полагались на немалую гуманитарную помощь, поступающую по международным каналам. Прежде всего она включала в себя широкомасштабную программу продовольственной помощи, идущую по каналам ВПП и УВКБ ООН, а также по каналам многочисленных неправительственных организаций, которые поставляли продовольствие в страну во время войны. В 1996г. Всемирный банк включил в состав Чрезвычайного проекта восстановления компонент Чрезвычайного социального фонда с тем, чтобы предоставить минимальную денежную помощь беднейшим домохозяйствам, и начал ряд проектов, целью которых было содействие бывшим участникам боевых действий в возвращении к гражданской жизни. Для решения проблемы безработицы предназначались общественные работы и программы трудоустройства, а также межотраслевые проекты, призванные быстро обеспечить людей работой и помочь в построении соответствующих институтов.

**Таблица 4. Босния и Герцеговина: ежегодные темпы роста ВВП, %**

1996	1997	1998	1999	2000
86,9	36,7	14,9	12,81	9,6

*Источник:* данные Всемирного банка.

После окончания войны в 1995г. в Боснии и Герцеговине имел место экономический бум, - в период с 1995 по 1999 гг. темпы роста в среднем достигали 40 процентов в год (см. Таблицу 4), а уровень инфляции выражался однозначным числом. В значительной мере этот рост обеспечивался вливанием значительных донорских средств на цели реконструкции. Однако представляется, что донорская помощь, масштабы которой со временем сокращались, не обеспечила устойчивого экономического роста и формирования стабильной занятости: уровень безработицы остаётся высоким, составляя около 36 процентов (UNDP 1999). Для оздоровления рынка труда в более долгосрочной перспективе требуются структурные реформы, а также надлежащие стимулы к созданию рабочих мест.

***Послевоенная реконструкция в долгосрочной перспективе:*** Щедрая система социального обеспечения, которую Босния и Герцеговина «унаследовала» со времени существования Югославии, после войны нуждалась в столь же кардинальной реформе, что и до начала военных действий; реформа была необходима для того, чтобы данная система содействовала решению той задачи, перед которой стояла страна, - достижение устойчивого экономического роста. Реформа системы социальной защиты является составной частью смелой программы структурных реформ, к осуществлению которой страна приступила в 1998 году. Цель данной программы – формирование единого экономического пространства. В основе действий по реформированию системы социальной защиты в более

долгосрочной перспективе - улучшение условий для создания рабочих мест благодаря устранению чрезмерно жёстких норм и налогов, сохранившихся на рынке труда со времени существования Югославии, а также борьба с дискриминацией на этом рынке по национальному признаку<sup>31</sup> путём принятия новых, более жестких положений. Кроме того, дальнейшему переводу работников из военного в гражданский сектор способствуют программы профессиональной ориентации и обучения для бывших участников боевых действий<sup>32</sup>.

Реформа системы социальной помощи прежде всего направлена на мобилизацию ресурсов, необходимых для её функционирования, а также на предоставление денежных пособий наиболее уязвимым группам и достижение устойчивости системы. Вместе с тем, перевод ресурсов от групп, обладающих особым политическим покровительством, таких, как бывшие участники боевых действий (на которых в обоих образованиях приходится непропорционально большая доля государственного социального обеспечения), оказывается непростой задачей. Также необходимо консолидировать средства для центров социальной работы услуг (ЦСР), которые находятся в разных районах страны и способны предоставлять социальные услуги на местах.

Особую трудность представляет проведение реформы пенсионной системы. После войны в Боснии и Герцеговине имелось три отдельные системы пенсионного обеспечения (подробно см. во Врезке 2). Как и в случае с социальной помощью, здесь целью реформы является пересмотр прав на имеющиеся ресурсы с тем, чтобы система стала устойчивой. Предусматривается повышение координации этих трёх систем и даже объединение двух фондов, существующих в Федерации. Вообще, для успеха реформы социальной защиты необходимы институциональные меры, направленные на повышение собираемости налогов и совершенствование управления бюджетом.

*Сложная обстановка с точки зрения политической экономики:* Однако во многом программа реформ не выполнена. Структурные реформы тормозятся из-за сохраняющейся межнациональной вражды и нежелания иметь системы социального обеспечения, которые предусматривали бы межнациональное перераспределение, из-за наличия групп, заинтересованных в сохранении имеющегося положения, а также из-за неверного представления, согласно которому Босния и Герцеговина по-прежнему может полагаться на внешнюю финансовую помощь. До тех пор, пока у власти в стране будут оставаться те самые националистические силы, которые ввергли её в войну, и которых устраивает то, что они контролируют свои территории, вряд ли можно говорить о готовности создавать или укреплять совместные структуры даже в рамках Федерации. Кроме того, националистические партии не

---

<sup>31</sup> Дискриминация на рынке труда включает в себя, помимо прочего, распространённую практику увольнения представителей национальных меньшинств во время войны или сразу после её окончания, а также предпочтение при найме представителям национального большинства; подробности см. в OSCE (1999).

<sup>32</sup> Пилотный Чрезвычайный проект передислокации рабочей силы в Боснии и Герцеговине (Bosnia-Herzegovina Pilot Emergency Labor Redeployment Project).

заинтересованы в дерегулировании экономики и проведении «прозрачной» приватизации, так как многие государственные предприятия служат им в качестве «дойных коров». Предоставление социального обеспечения в Федерации частично децентрализовано и переведено на самый нижний уровень государственной власти, где население наиболее этнически однородно, а необходимость делить ресурсы с бывшими врагами присутствует в наименьшей степени. Политики и руководители националистического толка не желают возвращения граждан и работников, принадлежащих к другой этнической группе. Сотни тысяч людей в обоих образованиях остаются в качестве перемещённых лиц, а возвращение часто носит чисто символический характер. Представляется, что выход из сложившегося тупика возможен только в случае утраты власти теми, кто сопротивляется исполнению положений мирного соглашения.

*Развитие местных сообществ:* В то время как ситуация непосредственно после окончания войны, для которой характерна чрезвычайная политизация, неблагоприятна для проектов, осуществляемых по инициативе общин (напр., для работы социальных фондов), политическая стабилизация и начало межнационального примирения открывают возможности для использования подобных инструментов. Действительно, при наличии определённой национальной терпимости, проект развития, реализуемый по инициативе общины, подобный тому, что недавно начат в Боснии и Герцеговине, становится важным механизмом объединения представителей различных этнических групп и формирования доверия в обществе. Его цели включают в себя повышение качества базовых общественных услуг для малоимущих и бедных сообществ в муниципалитетах, которые не получают таких услуг в полном объёме, а также усовершенствование систем государственного управления и механизмов по оказанию таких услуг. Мобилизация местных сообществ с тем, чтобы повысить подотчётность местных органов власти, может рассматриваться как своевременное и важное средство формирования на низовом уровне групп, заинтересованных в мире, что помогает сломить сопротивление осуществлению положений мирных договоров.

Пример Боснии и Герцеговины наглядно показывает, насколько сложной может быть работа по достижению послевоенной политической стабилизации и какого длительного времени она требует. Он демонстрирует, каким образом реформированию официальной системы социального обеспечения может мешать наличие межнациональной розни, и насколько реформа зависит от благоприятного политического климата. Кроме того, до тех пор, пока в стране сохраняется сложная и политически нестабильная обстановка в экономической сфере (запутанные и сложные процедуры регистрации, чрезмерно высокие налоги, «непрозрачные» проверки и неэффективная судебная система), потенциальные инвесторы в неё не придут, - а это не способствует оживлению на рынке труда.

## ***Грузия***

В истории Грузии после 1989 года были гражданская война, экономический хаос, хроническое отсутствие политической стабильности и длительный социальный

кризис. Наиболее серьезным событием стало то, что сепаратистские настроения после распада Советского Союза и обретения Грузией независимости вылились в Абхазии и Южной Осетии в сопряжённый с насилием межнациональный конфликт. Результатом данного конфликта стало появление свыше 300 000 перемещенных лиц, - эту проблему страна не решила до сих пор. Обе войны пока не закончены, и заключение мирных соглашений представляется проблематичным. Вместе с тем, в то время, как ситуация в Абхазии остаётся чрезвычайно нестабильной, и перестрелки вдоль линии фронта в ней – обычное явление, конфликт в Южной Осетии постепенно близится к разрешению, что дает определенную уверенность.

Крах коммунистической системы централизованного планирования и вызванные этим кризисные явления привели к существенному падению производства (см. Таблицы 1 и 5). Однако в Грузии не было послевоенного бума, отмечавшегося в Боснии и Герцеговине. После краткого периода высоких показателей роста в 1996 и 1997 гг., темпы роста в стране снизились и в 2000 г. составили всего 1,9 процента. В отличие от Боснии и Герцеговины, Грузия получала несравнимо меньшую помощь от внешних доноров, и в настоящее время старается найти источники для того, чтобы восполнить дефицит средств, образующийся вследствие сокращения объёмов гуманитарной помощи. В то же время правительство Грузии в течение всего периода после обретения независимости испытывало значительный дефицит ресурсов, и потому было хронически неспособно выполнять все свои обязательства. Экономический кризис начала 1990-х годов, сопровождавшийся гиперинфляцией и крахом бюджета, привёл к разрушению системы социальной защиты. Начиная с 1995 года, по мере некоторого улучшения ситуации с бюджетом, правительство страны стало увеличивать денежные пособия и повышать их адресность (напр., в целях снижения нагрузки на пенсионный фонд пенсионный возраст был повышен на пять лет). Вместе с тем, при сохраняющейся низкой собираемости налогов и значительном распространении коррупции, размер денежных социальных пособий остаётся незначительным.

**Таблица 5. Грузия: ежегодные темпы роста ВВП, %**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
-12,4	-20,6	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	10,7	2,9	2,9	1,9

*Источник:* Aslund (2001); данные Всемирного банка.

*Важность неформальной системы социального обеспечения:* В настоящее время значительная часть населения по-прежнему живёт в бедности. Число домохозяйств в Грузии, которые живут ниже черты бедности, составляет около 40 и 11 процентов - в зависимости от того, какая черта бедности используется (World Bank 1999b). В городах бедность распространена более широко, она глубже и острее, чем на селе, хотя имеются существенные различия между регионами. В сельских районах важнейшим инструментом социального обеспечения в годы кризиса стало сельское хозяйство; этот сектор поглотил избыточную рабочую силу. Кроме того, существенную роль в обеспечении минимально необходимого дохода для домохозяйств сыграли неформальные механизмы преодоления последствий кризисных ситуаций, такие как миграция, мелкая торговля, подсобное хозяйство,

объединение домохозяйств, а также использование семейных связей для поиска работы.

*В центре внимания официальной системы социального обеспечения - проблема перемещённых лиц:* простейшая государственная система социального обеспечения, существующая сегодня, включает в себя пенсии, семейные пособия малоимущим, которые выплачиваются представителям наиболее уязвимых групп<sup>33</sup>, специальные пенсии для ветеранов войны и сотрудников правоохранительных органов, а также пособия ВПЛ. По грузинским меркам размеры пособий ВПЛ значительны: несмотря на то, что они распространяются всего на 5% населения, их стоимость составляет 20% от всех расходов на социальное обеспечение. С другой стороны, ВПЛ значительно труднее устроиться на работу, а доход их домохозяйств существенно ниже по сравнению с остальным населением, даже учитывая предоставляемые им пособия (в значительной мере это объясняется тем, что эти пособия выплачиваются очень редко) (IFRC 2000).

*Политически острая проблема перемещённых лиц:* Решение проблемы перемещённых лиц приобретает для правительства ещё большую сложность ввиду политических соображений. Правительство Грузии, которое твёрдо выступает за право ВПЛ вернуться на оспариваемую территорию Абхазии, не желает подавать неверные сигналы, поощряя интеграцию этих ВПЛ в принимающие их в настоящее время сообщества (даже на временной основе). Нахождение 300 000 ВПЛ из Абхазии на остальной территории Грузии даёт правительству важный козырь на переговорах и помогает заручиться международной поддержкой для разрешения данного конфликта на условиях, выгодных ему. До настоящего времени правительство устраивало выделение пособия ВПЛ и размещения почти половины из их числа в государственных центрах коллективного проживания (лагерях). Вместе с тем, политика сохранения ситуации, близкой к чрезвычайной, уже осуществляется в течение девяти лет, и становится всё более неадекватной. В то же время значительное внимание, оказываемое при предоставлении социальной помощи перемещённым лицам, означает, что ресурсов для поддержки других уязвимых групп остаётся очень мало, а это способно спровоцировать неприязнь между этими группами и ВПЛ. С учётом вышесказанного, ПРООН и Всемирный банк рекомендовали правительству Грузии пересмотреть свой подход к проблеме ВПЛ: предлагается больше усилий направлять на то, чтобы обеспечить их самостоятельность и повысить шансы трудоустройства, подчёркивая право ВПЛ на возвращение, когда для этого сложатся соответствующие условия.

Важным элементом системы социальной защиты в Грузии является Грузинский социальный инвестиционный фонд (ГСИФ), который действует с 1996 года. Его основными целями является содействие восстановлению социальной инфраструктуры на территории всей страны, поощрение децентрализации посредством привлечения местного населения к активному участию в подборе и осуществлении проектов, а также оказание поддержки становлению малого бизнеса и помощь в формировании занятости. Среди проектов – ремонт и восстановление

---

<sup>33</sup> Одинокие пенсионеры, круглые сироты и домохозяйства, все члены которых являются инвалидами.

дорог, школ, больниц, систем водоснабжения и подачи электроэнергии. Хотя деятельность Фонда первоначально ограничивалась территорией, контролируемой правительством Грузии, недавно ГСИФ приступил к проектам на территории Южной Осетии, - в этом районе он превращается в инструмент преодоления межнационального конфликта (см. Врезку 3).

Самым существенным фактором, способствующим снижению бедности в Грузии, является занятость, а предпосылкой создания рабочих мест служит стабильный экономический рост (World Bank 1999b). Оптимальные шансы для улучшения экономической ситуации в стране возникнут тогда, когда будут созданы благоприятные условия и верные стимулы для инвестиций. Однако это тесно связано с разрешением двух конфликтов, в частности – конфликта в Абхазии, а также с достижением Грузией большей стабильности и предсказуемости. Таким образом, поддержка власти закона, борьба с коррупцией, повышение «прозрачности» государства, а также обеспечение защищённости всех граждан на всей территории страны рассматриваются в качестве элементов дальнейшей работы, направленной на борьбу с бедностью.

#### **IV. Заключение**

Межнациональный конфликт усложняет и без того непростые задачи и проблемы, стоящие перед странами с переходной экономикой в процессе реформирования ими своих систем социального обеспечения в пост-коммунистический период. Война приводит к обнищанию людей и повышению их уязвимости; в то же время государство в меньшей степени способно выполнять свою роль по борьбе с бедностью. Кроме того, из-за межнациональной напряжённости использовать в пост-конфликтной ситуации многие традиционные официальные инструменты социального обеспечения не представляется возможным.

Не сбрасывая со счетов указанные препятствия, можно говорить о шансе для кардинального изменения системы социальной защиты в условиях разрушения экономики и медленного ее восстановления. В частности, политики стоят перед выбором: либо возвращаться к довоенным, социалистическим подходам, которые, как представляется, неприемлемы по финансовым соображениям, либо проводить смелые реформы, направленные на стимулирование занятости и создание эффективной системы социального обеспечения.

**Рынки труда:** Как правило, в основе стратегии социальной защиты лежит повышение самостоятельности индивида, что достигается расширением его возможностей на рынке труда. Безработица – одна из основных социальных проблем, вызываемая как войной, так и условиями переходного периода. С другой стороны, занятость – главный механизм борьбы с бедностью, когда государство благосостояния не располагает значительными средствами или не существует (для уязвимых групп, таких, как ВПЛ и бывшие участники боевых действий). В Боснии и Герцеговине непосредственно после окончания войны в качестве полезного инструмента зарекомендовали себя программы общественных работ, - они

обеспечивали как занятость населения, так и служили первым источником дохода для людей; кроме того, они помогали осуществлять ремонт и восстановление общественной инфраструктуры<sup>34</sup>. Однако занятость в таких программах недолговечна и неустойчива. Поэтому она может служить лишь стимулом к возобновлению экономической деятельности, в то время как для формирования более длительной занятости лучше подходят действия, направленные на повышение гибкости рынка труда, поддержку экономического роста, инициируемого частным сектором, а также инвестиции в программы трудоустройства и обучения, которые обеспечивают более длительную занятость.

Потенциальным препятствием для предоставления *социальной помощи и пенсий* служит политическое противодействие межнациональному перераспределению и перекрёстному субсидированию. Децентрализация системы социального обеспечения до уровня небольших и этнически однородных районов в рамках одного территориального образования приведёт к дроблению объединенных рисков и закрепит неравенство между этими районами. Там, где межнациональное перераспределение нежелательно по политическим соображениям, необходимо привести к единообразию различные системы социальной помощи и пенсионного обеспечения так, чтобы впоследствии было проще обеспечить их взаимодействие или объединение. Если (и когда) межнациональные волнения улягутся в достаточной степени, позволив расширить масштабы перераспределения между представителями различных этнических групп и осуществить попытку реформирования системы социального обеспечения, необходимо создать такие официальные системы социальной помощи и пенсионного обеспечения, которые были бы несложными, удобными в применении, «прозрачными» и распространялись бы только на самых нуждающихся. Пока же в области социальной помощи следует руководствоваться принципом «не навреди» в отношении тех механизмов преодоления последствий кризиса, которые сохранились со времени военных действий.

*Социальные фонды* имеют преимущество в том, что они легко адаптируются к разнообразным и непростым условиям, и могут использоваться в качестве как чрезвычайного инструмента, так и в интересах более долгосрочного развития. Впрочем, их возможности содействовать в формировании социального капитала не означают, что они являются панацеей для преодоления межнациональной разобщённости. Как и все остальные инструменты социального обеспечения, социальные фонды для своей работы должны иметь некую минимальную степень межнациональной терпимости и опираться на стабильный мирный процесс.

Спрос на работу *социальных служб* со стороны особых уязвимых групп, таких, как дети, прошедшая войну молодёжь или женщины-жертвы изнасилования, бытового насилия или незаконной продажи в качестве «живого товара», очень высок; такие службы должны иметь возможность последовательно решать эти проблемы во всех районах страны.

---

<sup>34</sup> См. Босния и Герцеговина, Проект чрезвычайных общественных работ и обеспечения занятости.

**Сроки:** В послевоенной ситуации можно выделить два отдельных периода: начальный период чрезвычайных мер и стабилизации и более длительный период реконструкции. Как было показано в данной работе, для каждого периода требуется собственный набор стратегий и приоритетов в области социальной защиты. В начальный послевоенный период осуществляются главным образом попытки стабилизировать ситуацию и заложить основы экономического возрождения. Необходимо провести демобилизацию и интегрировать бывших военнослужащих в мирную жизнь, необходимо помочь перемещённым лицам вернуться, требуется осуществить ремонт инфраструктуры. Меры социальной защиты входят составной частью в пакет чрезвычайных мер, направленных на решение немедленных социальных проблем: программы общественных работ принимают людей из числа армии безработных или демобилизованных военнослужащих и начинают процесс реконструкции; там, где нет возможности привлечь гуманитарную помощь, работают чрезвычайные социальные фонды. Однако социальное обеспечение в этот период главным образом осуществляется за счёт гуманитарной помощи.

Более длительный период реконструкции требует структурных реформ и мер, рассчитанных на более долгосрочную перспективу (при наличии соответствующих политических условий и стабильности). Помимо широкомасштабных мер по восстановлению инфраструктуры и зданий, сторонники реформы могут заложить основу для создания новой, устойчивой системы социального обеспечения, сформировать гибкий рынок труда и надёжные институты. Однако успех таких реформ зависит от характера политического процесса в обществе по окончании межнационального конфликта, которому нередко не хватает последовательности и стабильности. Именно поэтому в ряде стран региона, переживших конфликт, мы видим значительные задержки в устранении структурных проблем и в формировании новой, устойчивой системы социального обеспечения.

## Библиография

Слово “processed” [на стадии подготовки] указывает на то, что соответствующий материал не опубликован и может отсутствовать в библиотеках.

Aslund, Anders. 2001. “The Myth of Output Collapse after Communism”. Working Paper No. 18, Post-Soviet Economies Project, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.

Buck, Thomas. 2000. “Aftermath: Effects Of Conflict on Internally Displaced Women in Georgia”. Working Paper No. 310, Center for Development Information and Evaluation, U.S. Agency for International Development, Washington. D.C.

Fox, William and Christine Wallich. 1997. “Fiscal Federalism in Bosnia-Herzegovina: The Dayton Challenge”. Policy Research Working Paper 1714, World Bank, Washington, D.C.

Gregson, Kendra. 2000. “Veterans’ Programs in Bosnia-Herzegovina”. World Bank Bosnia Country Office, World Bank, Washington, D.C. Processed.

IFRC (International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies). 2000. Internally Displaces Persons: A Socio-Economic Survey for Georgia. Survey Report, IFRC Office, Georgia.

Johnson, Simon, Daniel Kaufman, and Andrej Shleifer. 1997. “The Unofficial Economy in Transition”. *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (1997): 159-239.

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe). 1999. “Employment Discrimination in Bosnia and Herzegovina”. OSCE Human Rights Department, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina.

UNDP (United Nations Development Program). 1999. *Human Development Report*. Sarajevo, Bosnia and Herzegovina.

\_\_\_\_\_. 2000. “Sharing New Grounds in Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes”. Evaluation Study Report, UNDP Evaluation Office, New York.

World Bank. 1996. “Bosnia-Herzegovina: Towards Economic Recovery”. Discussion Paper No. 15563, Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 1997. *Azerbaijan Poverty Assessment*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 1998. *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*. Washington, D.C.

- \_\_\_\_1999a. “The Transition from War to Peace: An Overview.” Training Modules for World Bank staff, Washington, D.C.
- \_\_\_\_1999b. *Georgia Poverty and Income Distribution*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_2000. *Making Transition Work For Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_Готовится к изданию. “Letting Communities Take the Lead: A Cross-Country Evaluation of Social Fund Performance”.