

НЕМЕЦКИЙ ИНСТИТУТ  
СОТРУДНИЧЕСТВА И  
РАЗВИТИЯ

НИСР

**Бедность и социальная политика в  
центральноазиатских государствах с  
переходной экономикой**

Катарина Мюллер



# НЕМЕЦКИЙ ИНСТИТУТ СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Бедность и социальная политика в центральноазиатских  
государствах с переходной экономикой

Катарина Мюллер

Отчеты и экспертные оценки **6/2003**

©

Немецкий Институт Сотрудничества и Развития  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
Tulpenfeld 4 · 53113 Bonn · Germany  
Телефон +49 228 94927-0 · Факс +49 228 94927-130  
DIE@die-gdi.de  
www.die-gdi.de

## Содержание

### Список сокращений

<b>Резюме</b>	<b>I</b>
<b>1 Введение</b>	<b>1</b>
<b>2 Бедность и социальная политика в контексте политики в области развития</b>	<b>3</b>
2.1 Изменения понятий бедности и концепций борьбы с бедностью	3
2.2 Значение борьбы с бедностью в рамках сотрудничества в области развития	7
2.3 Социальная политика как инструмент сокращения бедности	10
2.4 Системы социального обеспечения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой	13
<b>3 Переходный период и развитие в Центральной Азии</b>	<b>15</b>
3.1 План развития в советский период	15
3.2 Первое постсоциалистическое десятилетие переходного периода	19
3.2.1 Политическое и социокультурное развитие	19
3.2.2 Экономическая трансформация	22
<b>4 Бедность в Центральной Азии</b>	<b>29</b>
4.1 Человеческое развитие и социальное положение	29
4.2 Сравнение бедности по доходу по регионам	35
4.3 Профили бедности, специфические для конкретных стран	39
4.3.1 Казахстан	40
4.3.2 Кыргызстан	43
4.3.3 Таджикистан	47
4.3.4 Туркменистан	50
4.3.5 Узбекистан	53
<b>5 Социальная политика и борьба с бедностью в Центральной Азии</b>	<b>56</b>
5.1 Фискальные возможности для проведения социальной политики	56
5.2 Социально-политические сферы деятельности	61
5.2.1 Социальная помощь	62
5.2.2 Обеспечение старости	65
5.2.3 Политика в области здравоохранения	69
5.2.4 Политика в области образования	73
5.3 Прочие инициативы по профилактике бедности и борьбе с ней	76
5.3.1 Программы борьбы с бедностью, осуществляемые отдельными государствами	77
5.3.2 Программы по борьбе с бедностью при взаимодействии инициатив доноров и государственной ответственности	78
5.3.3 Борьба с бедностью, координируемая донорами	80
<b>6 Выводы и рекомендации по политике в области развития</b>	<b>82</b>

## Литература 95

### Врезки

Врезка 1:	Некоторые стандартные методы измерения степени бедности по количественным показателям	4
Врезка 2:	Индекс нищеты населения (ИНН) ( <i>Human Poverty Index</i> )	6
Врезка 3:	Внутрирегиональная и межрегиональная кооперация государств Центральной Азии	21
Врезка 4:	Узбекские махалли и аллокация социальных услуг	63
Врезка 5:	Приватизация пенсионной системы в Казахстане	67
Врезка 6:	Ситуация по реформам в системе здравоохранения в странах Центральной Азии	72
Врезка 7:	Ситуация в области образования в странах Центральной Азии	75

### Таблицы

Таблица 1	Концепция рисков менеджмента социальных рисков	11
Таблица 2	Возможности менеджмента рисков	12
Таблица 3	Трансформационные индикаторы для Центральной Азии, 2002 г.	23
Таблица 4	Экономический рост во времена переходной экономики	24
Таблица 5	Инфляция во время процесса трансформации	25
Таблица 6	Занятость в Центральной Азии	26
Таблица 7	Балансы в процессе трансформации	27
Таблица 8	Финансирование развития в Центральной Азии	28
Таблица 9	Базисные индикаторы развития человеческого потенциала в Центральной Азии, 2000 год	30
Таблица 10	Сравнение развития человеческого потенциала в Центральной Азии, 1990-2000 гг.	31
Таблица 11	Развитие некоторых демографических индикаторов в Центральной Азии	32
Таблица 12	Выборочные индикаторы здоровья и питания в Центральной Азии	33
Таблица 13	Выборочные индикаторы образования по Центральной Азии	35
Таблица 14	Бедность по доходу в Центральной Азии (% населения)	36
Таблица 15	Относительный риск бедности по типам домохозяйств	37
Таблица 16	Развитие реальной заработной платы в Центральной Азии	38
Таблица 17	Распределение дохода в Центральной Азии	39
Таблица 18	Бедность в Казахстане (% населения)	40
Таблица 19	Источники дохода по потребительским квинтилям, Казахстан 1996 год (%)	41
Таблица 20	Региональное распределение населения и бедности в Казахстане, 1996 год	42
Таблица 21	Бедность и крайняя бедность в Кыргызстане	44

Таблица 22	Распределение бедности по регионам Кыргызстана в 2000 году	45
Таблица 23	Структура семейного дохода, Кыргызстан, 2001 г. (% общего дохода)	46
Таблица 24	Измерение уровня бедности в Таджикистане в 1999 году	47
Таблица 25	Источники дохода по потребительским квинтилям, Таджикистан 1999 г. (%)	48
Таблица 26	Распределение населения по регионам и потребительским квинтилям, Таджикистан, 1999 год	49
Таблица 27	Измерение бедности в Туркменистане в 1998 году	51
Таблица 28	Региональное распределение бедности в Туркменистане в 1998 году	52
Таблица 29	Источники дохода узбекских семей в период с 1996 по 1999 гг. (%)	53
Таблица 30	Реальный душевой ВВП (паритет покупательской способности, \$) по регионам Узбекистана в период 1997-1999 гг.	55
Таблица 31	Государственные бюджеты в процессе трансформации (сальдо, % ВВП)	58
Таблица 32	Государственные доходы в период переходной экономики (% ВВП)	59
Таблица 33	Государственные расходы на социальные нужды в Центральной Азии (% ВВП)	60
Таблица 34	Государственные расходы на социальные нужды в Центральной Азии (долл. США на человека)	61

### **Географические карты**

Карта 1:	Центральная Азия	89
Карта 2:	Казахстан	90
Карта 3:	Кыргызстан	91
Карта 4:	Таджикистан	92
Карта 5:	Туркменистан	93
Карта 6:	Узбекистан	94

## Список сокращений

АБР	Азиатский банк развития
БСВЗ	Бедные страны с высокой задолженностью
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная организация торговли
ДМП	Департамент международного развития
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
ИНН	Индекс нищеты населения
ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала
КОР	Комплексная основа развития
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
ОБСЕ	Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ППС	Паритет покупательной способности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
США	Соединенные Штаты Америки
ТРАСЕКА	Транспортный коридор «Европа – Кавказ – Азия»
ЭОС	Экономическая организация сотрудничества

## Резюме

В начале 21 столетия всемирная борьба с абсолютной бедностью рассматривается как общая международная задача, неотложность и масштабность которой наглядно были подчеркнуты в декларации, принятой на Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций (ООН). В настоящее время постсоциалистические государства Восточной Европы и бывшего Советского Союза в возрастающей мере страдают от бедности. Особенно в странах с переходной экономикой в Центральной Азии бедность стала центральной проблемой. Четыре центральноазиатских государства – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан – являются странами-партнерами Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии. Во многих отношениях они испытывают аналогичные социальные проблемы как и «классические» страны-партнеры в Африке, Азии и Латинской Америке. В отличие от них они располагают социальной системой, которая еще десять лет тому назад обеспечивала доступ к ней всему населению страны и частично функционирует до сегодняшнего дня.

Данное исследование занимается специфическим профилем бедности, который сегодня можно наблюдать в постсоциалистической Центральной Азии, и изучает потенциалы существующей социальной системы с целью улучшения социального положения. Несмотря на то, что сегодня не отрицается центральное значение успешной борьбы с бедностью для обеспечения стабильности всего региона и сплоченности общества, до сих пор почти не существует анализов о специфическом характере проблемы бедности в Центральной Азии, а также усилий в социальнополитической области в регионе. Это исследование призвано заполнить важный пробел в имеющейся до сих пор литературе и тем самым создать основы для расширения социальнополитической деятельности в области политики развития.

## Бедность и борьба с бедностью в контексте с политикой развития

Из-за своей многогранности понятие бедности не поддается всеобщему определению и претерпело за прошедшие десятилетия значительное изменение. В то время как в прошлом преобладало понятие бедности, доминирующее доходом, то со временем в международном сотрудничестве, в том числе и в Германии, в области содействия развитию добился признания более обширный взгляд на проблематику, в основе которого лежит многомерное понимание бедности. Директивы по борьбе с бедностью, принятые в апреле 2001 года Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), перечисляют пять измерений человеческого благополучия:

- экономические возможности получения дохода (*economic capabilities*);
- доступ к медицинскому обслуживанию, образованию, чистой воде, достаточному питанию и соразмерному жилью (*human capabilities*);
- права человека и возможности участия в политической жизни (*political capabilities*);
- возможность участия в общественной жизни (*socio-cultural capabilities*);
- возможность реагирования на экономические и другие шоки (*protective capabilities*).

В то время как всемирная борьба с абсолютной бедностью сегодня подразумевается как центральная глобальная цель, значительно меньше внимания было уделено этой задаче в первые годы осуществления политики содействия развитию. В 50-е и 60-е годы борьба с бедностью не считалась самостоятельной целью в области содействия развитию; более того, главный акцент был поставлен на экономическое развитие. Вехой на пути к смене парадигм в области политики развития явилось выступление президента Всемирного банка Роберта МакНамары в 1973 году в Найроби. Только в 1995 году, в ходе распространенного критикования недостаточного социального смягчения

программ кредитования структурной перестройки 80-х годов, на Всемирной встрече по социальному развитию, состоявшейся на высшем уровне в Копенгагене, удалось вновь обратить внимание мировой общественности на тему борьбы с бедностью. В конечном итоге в 2000 году на Саммите тысячелетия ООН был принят список из восьми целей в области развития и 48 конкретных индикаторов в качестве показателей достигнутого прогресса. При этом на первом месте стоит борьба с крайней бедностью и голодом.

Параллельно с этими сверхнациональными усилиями как Международный валютный фонд (МВФ) так и Всемирный банк стали больше учитывать вопросы борьбы с бедностью. Благодаря этому международные финансовые учреждения проявили интерес в связи с требованием по повышению значения неэкономических целей развития. Путь к Поствашигтонскому консенсусу (*Post-Washington Consensus*) предполагал наличие нового инструментария, который в целом стал реализовываться в 1999 году. Он включает в себя Комплексную основу развития (КОР) (*Comprehensive Development Framework*), инициативу для бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) (*Highly Indebted Poor Countries Initiative*), Документы по снижению уровня бедности (*Poverty Reduction Strategy Papers*). Новый инструментарий включает в себя, с одной стороны, концептуально новый подход, выражающийся в том, что меры по борьбе с бедностью должны не просто механически добавляться к прочим проектам в области развития (*adding-on*), а с самого начала закладываться в концепции всех инициатив в области политики развития (*mainstreaming*). С другой стороны, Югу отводится гораздо больше ответственности за развитие экономических и социально-политических стратегий.

### **Социальная политика как инструмент сокращения бедности**

Анализы с учетом социальной политики и политики в области развития долгое время про-

водились в основном без взаимных точек соприкосновения. Эта двойственность основывалась на эксплицитном или имплицитном предположении того, что развивающиеся страны «не могут позволить себе» системы социального обеспечения – предположении, которое все больше подвергается сомнению. Интерес к социально-политическим вопросам, явно возросший за последние десять лет в области политики развития, в существенной мере объясняется описанной выше дискуссией по проблемам борьбы с бедностью.

Исходя из принятой в Копенгагене инициативы 20/20, укрепление основных социальных благ – таких, как базовое медицинское обслуживание, основное образование, питание и снабжение чистой водой, – рассматривается в качестве важного элемента борьбы с бедностью. Для предотвращения и смягчения таких рисков для жизни, как болезни и бедность в старости, содействие развитию систем социального обеспечения неизменно является составной частью программ по сокращению бедности. Это также относится к Программе действий 2015 Федерального правительства Германии. Директивы Комитета по содействию развитию ОЭСР относительно борьбы с бедностью подчеркивают двойственный характер социального развития как самостоятельного права человека и как инструмента борьбы с бедностью.

В последние годы Всемирный банк прилагал особые усилия по концептуальному включению социальной политики в широкомасштабную стратегию по борьбе с бедностью. В рамках предложенной в Отчете о мировом развитии 2000/2001 стратегии улучшения материальных возможностей бедняков – усиления их участия в политической жизни – уменьшения жизненных рисков (*opportunity-empowerment-security*), состоящая из трех частей, социальное обеспечение увязывается с ключевым словом «безопасность». Спецификация была предпринята в концепции менеджмента социальных рисков (*Social Risk Management*) – концепции по профилактике, смягчению и преодолению рисков, что для бедняков эти риски, как пра-

вило, представляют собой особые сложности. Концепция Всемирного банка направлена на то, чтобы показать разнообразие возможных стратегий менеджмента социальных рисков, наблюдающихся в развивающихся странах. Кроме того это свидетельствует о том, что и в развивающихся странах государственная социальная политика может содействовать менеджменту социальных рисков.

Возросшее в течение последних десяти лет понимание того, что социальная политика и в контексте политики развития может играть важную роль, сопровождалось заострением взгляда на разнообразие существующих в развивающихся странах форм обеспечения. При этом различаются пять различных видов: традиционные, неформальные, кооперационные, частные и государственные социальные системы. Во время социалистического периода в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе были созданы объемлющие государственные социальные системы, в то время как другие формы и носители не играли роли или только незначительную. Сегодня необходимо реформировать унаследованные из социалистического прошлого социальнополитические структуры с тем, чтобы они удовлетворили возросшим и изменившимся требованиям.

### **Переходный период и развитие в Центральной Азии**

Уже в советские времена существовал план развития Центральной Азии. Заявленная цель заключалась в том, чтобы поднять социально-экономический уровень отсталого региона до среднего уровня Советского Союза и добиться политической, экономической и культурной интеграции центральноазиатского населения в общий Союз. К числу неоспоримых завоеваний советского прошлого относится создание системы медицинского обслуживания, в области образования был достигнут значительный прогресс. В конце 60-х годов безграмотность в Центральной Азии отошла в прошлое, а была создана система школ второго уровня и система высшего образования.

А вот в области экономики и культуры советский план развития и его осуществление оценивались критически. Центральноазиатские союзные республики были включены в состав советской экономики только лишь в качестве поставщиков сырья. Поставки сырья из центральноазиатских республик компенсировались значительными финансовыми трансфертами из Москвы, которые были предназначены для развития экономики и инфраструктуры, а также для усовершенствования социальных систем в Центральной Азии. Исповедание мусульманской веры в Советском Союзе сильно ограничивалось. Попытка создать общую советскую идентичность была равносильна европейзации Центральной Азии. Даже с точки зрения собственных притязаний осуществление советского плана развития Центральной Азии можно назвать лишь относительно успешным. В принципе, даже за семь десятилетий так и не удалось ликвидировать региональные диспропорции в рамках Советского Союза.

1991 год означает крах Советского Союза, который побуждал центральноазиатские союзные республики провозгласить свою независимость. Ни одна из новосозданных центральноазиатских стран за всю историю не являлась независимым государством. На основе этаблирования сильных президентов с авторитарным стилем управления, отсутствия демократических стандартов на проведенных выборах и распространенных нарушений прав человека центральноазиатские государства сегодня подвергаются международной критике. Наблюдающаяся в настоящее время реисламизация Центральной Азии находится в пределах политической законности и продолжения культурно-религиозного наследия. Кроме того группы по борьбе за права человека сообщают, что упреки в исламизме и терроризме целенаправленно используются против представителей религиозной и либерально-антиклерикальной оппозиции.

Задачи, связанные с преобразованием экономической системы – с переходом от планового хозяйства к рыночной экономике, в Централь-

ной Азии оказались больше чем во многих других странах с переходной экономикой:

- Существующие экономические структуры никак не были подготовлены к приобретению государственной независимости.
- Торговые и транспортные пути, использованные до сих пор центральноазиатскими внутренними государствами, были прерваны.
- Завоевание независимости было связано с внезапным прекращением бюджетных трансфертов из Москвы.
- К этому следует добавить утечку мозгов (brain drain), так как более одного миллиона русских – а среди них много высококвалифицированных специалистов – покинули Центральную Азию после приобретения ею независимости.

Экономические преобразования в странах бывшей советской периферии проводились медленнее и подвергались большому кризисам чем в большинстве стран с переходной экономикой Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Они сопровождались глубокими экономическими спадами, высокой нормой инфляции, значительным сокращением рабочих мест и драматичным убытком реальной заработной платы. Стратегии преодоления, которые центральноазиатское население имело в распоряжении, после 70-летнего периода фактической гарантии полной занятости были ограничены. Поэтому в настоящее время во всей Центральной Азии проявляются значительные проблемы, связанные с бедностью.

### **Бедность в Центральной Азии**

В центральноазиатском регионе бедность по доходу не является исключительным феноменом переходной экономики, а восходит к советскому прошлому. Доход значительной части центральноазиатского населения уже в 1988 году находился ниже уровня «абсолютного прожиточного минимума», особенно в Таджикистане (59 %) и Узбекистане (45 %), но и в

Кыргызстане и Туркменистане (по 37 %). До наступления периода гласности на измерение уровня бедности в Советском Союзе было наложено табу. Учитывая неполноту сведений о бедности в период после получения независимости, можно заключить, что бедность по доходу в большинстве центральноазиатских государствах и на сегодня является политически деликатной темой.

Имеющиеся индикаторы свидетельствуют о том, что после смены системы наступило существенное обострение проблемы бедности по уровню дохода. В конце 90-х годов сильнее всего страдал от проблемы бедности по доходу Таджикистан, за ним следует Кыргызстан. В этих двух странах соответственно 96 % и 84 % населения имело в своем распоряжении доход в объеме менее 4,30 доллара в день, в то время как в Казахстане и Туркменистане – государствах, занимающих в сравнении по региону ведущие места – это относилось соответственно только к 31 % и 35 % населения. Тем не менее региональные диспропорции во всех центральноазиатских государствах значительны. К регионам, которые особенно сильно страдают от бедности, можно отнести Горно-Бадахшан (Таджикистан) и Каракалпакстан (Узбекистан).

Ввиду того, что резко уменьшается значение дохода за счет наемного труда, население Центральной Азии было вынуждено перейти к сочетанию различных источников дохода, принятому уже давно в странах «классической» периферии. Имеющиеся сведения о процессе диверсификации свидетельствуют о том, что сегодня доход за счет зарплаты, доход за счет самостоятельной деятельности и за счет сельскохозяйственного производства, деятельности по обеспечению прожиточного минимума и государственные социальные пособия (в частности пенсии) обеспечивают выживание. При этом наблюдающиеся образцы диверсификации различаются по принадлежности к социальному слою и региону, городу и селу. Успех таких стратегий по преодолению ( *coping* ) был ограниченным. Так, напр., в Центральной Азии бедность по уровню дохода и

число детей тесно взаимосвязаны. Во всех странах, за исключением Таджикистана, риск бедности кроме того связана с трудовой ситуацией главы семьи. Если глава не имеет работу или получает пенсию, риск бедности чрезмерно велик. Сельские семьи и беженцы в особой мере страдают от бедности по уровню дохода.

Взяв за основу многомерное понимание бедности, не могут быть учтены при анализе специфического профиля бедности центральной Азии только измерения бедности, относящиеся к доходу. Более того, необходимо учитывать и человеческое развитие и социальное положение центральноазиатского населения, что можно определить при помощи некоторых общепринятых индикаторов. Если берется за основу Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) (*Human Development Index*), то центральноазиатские государства заметно отстают от среднего показателя для стран с переходной экономикой. С учетом почти стопроцентной грамотности населения, сравнительно высокой продолжительностью жизни и достаточно высоким уровнем образования их уровень все же был существенно выше среднего показателя для развивающихся стран. Доход на душу населения Центральной Азии по прежнему очень низкий. Так, в 2000 году Таджикистан достиг всего лишь 30 % среднего дохода для развивающихся стран в пересчете на душу населения. А вот наиболее развитый Казахстан, единственный из центральноазиатских стран, отстает от среднего уровня развивающихся стран в отношении продолжительности жизни. В первые десять лет после приобретения независимости в Кыргызстане и Таджикистане также наблюдается снижение продолжительности жизни.

Совпадение быстрого роста численности населения и сворачивающегося в результате процесса трансформации народного хозяйства повышает в центральноазиатских государствах давление на существующую социальную систему. Так, в Центральной Азии первое десятилетие переходной экономики сопровождалось ухудшением большинства индикаторов, свя-

занных с медицинским обслуживанием. Ухудшалась также ситуация в отношении питания, она обострилась в частности в Таджикистане, особенно в результате гражданской войны, настолько серьезно, что в конце 90-х годов почти половина населения страдала от недоедания. Имеющиеся индикаторы уровня образования кроме того свидетельствуют о том, что почти во всех центральноазиатских государствах наблюдается частично резкое уменьшение числа детей, посещающих детский сад, школу и высшую школу. Особенно значительно сократившееся количество детей, посещающих начальную школу, в ближайшем будущем вероятно приведет к возрождению безграмотности в регионе.

### **Фискальные возможности для проведения социальной политики**

Переход от планового хозяйства к рыночной экономике, сопровождающийся тяжелым экономическим кризисом и высокими темпами роста инфляции, привел во всех странах с переходной экономикой к существенной налоговой несбалансированности.

Она обусловлена, главным образом, трудностями при мобилизации доходов государства в условиях переходной экономики, когда система получения доходов, обусловленная плановым характером экономики, оказалась устаревшей. Несмотря на то, что в последнее время в Казахстане, Кыргызстане и Туркменистане постепенно удалось вновь поднять уровень государственных доходов, в Центральной Азии он все же ниже среднего уровня государственных доходов в Центральной и Юго-Восточной Европе, а также в Прибалтике. А вот в Содружестве Независимых Государств (СНГ), где дееспособность государства значительно ослаблена, за последнее десятилетие способность экстракции – то есть способность получения государством доходов – резко сократилась.

На пути к национальной независимости центральноазиатские государства столкнулись не

только с последствиями смены экономической системы, но и с прекращением крупномасштабного внутреннего трансферта финансов, который имел место в Советском Союзе. Дотации из Москвы, которые и тогда считались недостаточными, еще в 1989 году составили 12 % валового внутреннего продукта (ВВП) Казахстана, 20 % государственного бюджета Узбекистана и почти 50 % государственных доходов Таджикистана. Не удивительно, что эрозия в доходной части неизбежно сказалась и на расходной части бюджета, в том числе – на расходах на социальные нужды.

Имеющиеся данные свидетельствуют о существенном урезании в первой половине 90-х годов расходов в области здравоохранения, образования и обеспечения старости. По сравнению с 1991 годом расходы на социальные нужды снизились более чем на две трети. Наименьшее сокращение наблюдалось в Кыргызстане, наибольшее – в Таджикистане. Самые большие расходы на социальные нужды в расчете на душу населения во второй половине 90-х годов имел Казахстан. За ним следовали Узбекистан и Кыргызстан. А вот в Таджикистане в 1999 году расходы на социальные нужды в расчете на душу населения – от 2 долларов в области здравоохранения до 4 долларов на образование – были крайне низкими. В специфическом для Центральной Азии контексте – с ее быстро растущей численностью населения – данная ситуация означает особенно резкое урезание средств на социальные нужды, не сравнимое по масштабам с другими странами с переходной экономикой. Крайне низкие расходы центральноазиатских государств на социальные нужды в настоящее время подвергаются критике со стороны международных финансовых учреждений, которые считают данные расходы недостаточными.

### Социально-политические сферы деятельности

Ввиду разнообразных рисков, которым подвергалось население стран Центральной Азии на макро-, мезо- и микроуровне в течение по-

следних десяти лет и к которым это население оказалось совершенно неподготовленным, нельзя пренебрегать возможностями государственной социальной политики. Она может способствовать профилактике, смягчению и устранению многочисленных отрицательных факторов, которые действуют на людей, страдающих от нищеты или подвергающихся угрозе обнищания. Большая часть социально-политических структур советского времени еще существует и может быть использована как база для реформаторских усилий. Предмет данного исследования – основные области социальной сферы: социальная помощь, обеспечение старости, здравоохранение и образование.

**Социальная помощь:** исходя из описанной проблематики, связанной с обнищанием населения, во всех центральноазиатских странах необходим трансферт доходов в виде социальных пособий. Следует указать на то, что во времена существования Советского Союза подобный трансферт, ориентированный на определенные целевые группы, часто заменялся снабжением основными товарами и услугами широкого потребления (в первую очередь это – продукты питания, квартплата, электричество) по сниженным ценам или бесплатно. Однако за последние десять лет стоимость жизни резко повысилась. А из-за недостатка финансовых средств выплата социальных пособий ограничивается относительно небольшим слоем населения, имеющим право на получение данных пособий. При этом основной проблемой является выделение целевой группы. Принимая во внимание множество не поддающихся учету видов и источников дохода представляется нерациональным в центральноазиатском контексте производить проверку доходов (*income testing*). Имеются следующие альтернативы:

- В отношении косвенной проверки уровня дохода (*proxy means testing*) на основе характеристик семей проверка необходимости социальной поддержки базируется на таких характеристиках домашнего хозяйства, которые можно относительно легко проследить, как, напр., право распоряже-

ния земель, водо- и энергоснабжение, ответственность на потребительские товары длительного пользования, профессия и структура семьи.

- Определение целевых групп по категориям (*categorical targeting*) базируется на определенных характеристиках домашнего хозяйства или индивида. Трансферты могут быть сосредоточены на таких семьях, в которых имеется больше представителей групп риска (например, детей, стариков).
- При самоопределении в целевую группу (*self-targeting*) возможно задействование программ по созданию рабочих мест, в рамках которых участники получают зарплату, уровень которой ниже принятого на рынке, или даже зарплату продуктами питания (*food-for-work*).
- Коммунальный принцип определения целевых групп (*community-based targeting*) децентрализует предоставление социальных пособий на основе использования имеющегося на местах социального капитала. В данном случае успех зависит от того, насколько местные общины способны обеспечить эффективный контроль за выполнением программы и избежать коррупции. Узбекские махалли являются наглядным и одновременно спорным примером коммунального принципа определения целевых групп.

**Обеспечение старости:** существующие в Центральной Азии системы обеспечения старости представляют собой важный источник денежного трансферта внутри центральноазиатских семей, к которым, как правило, принадлежат несколько поколений. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что пенсионные выплаты по возрасту в настоящее время составляют значительно большую долю дохода семьи, чем социальные пособия. Правда, в 90-е годы покупательная сила пенсий сильно снизилась. Поскольку вследствие высокого уровня занятости в бывшем Советском Союзе почти все пожилые люди в настоящее время имеют право на пенсию, можно рассматривать суще-

ствующие системы обеспечения старости как скрытый вариант определения целевых групп по категориям.

Оптимальная структура систем обеспечения старости является предметом дискуссий в международном масштабе, которые в значительной мере сводятся к вопросу о том, представляют ли собой распределительная система или накопительная система адекватную систему финансирования. В 1998 году в Казахстане полностью перешли к накопительной системе по примеру Чили. Однако ввиду ограниченной регулирующей деятельности государства и зачаточного состояния рынка ссудных капиталов казахской реформе дается, в основном, критическая оценка. Вслед за Казахстаном и другие государства центральноазиатского региона проявили интерес к чилийскому варианту и выразили желание последовать ему; но, по общим оценкам, эти страны еще меньше готовы к подобной реформе. Таким образом, реформы в этих государствах остались в рамках государственной распределительной системы. В настоящее время самой насущной проблемой в центральноазиатском контексте для систем обеспечения старости, финансируемых взносами, является постоянно снижающийся уровень занятости в формальном секторе, что повлечет за собой резкое увеличение количества пенсионеров, а также эрозию до сих пор почти универсального права на получение пособий.

**Политика в области здравоохранения:** и в области здравоохранения в разных странах наблюдается многообразие организационных форм, отличающихся друг от друга ролью, которая отведена в них государству, рынку и индивиду. Система здравоохранения, унаследованная от советских времен, представляет собой универсальное, финансируемое за счет налогов медицинское обеспечение, причем факторы медицинского производства являлись государственной собственностью. За исключением Казахстана, в Центральной Азии расходы на медицинское обслуживание в расчете на душу населения столь незначительны, что не представляется возможным обеспечить

даже элементарное медицинское обслуживание. Поэтому неформальные доплаты пациентов являются в настоящее время условием медицинского обслуживания. Попытки превращения их в формальные сборы, чтобы тем самым освоить дополнительный источник финансирования системы здравоохранения, в основном, провалились. Теперь дополнительно к неформальным платежам нужно вносить и формальные сборы, что существенно осложняет доступ к медицинскому обслуживанию в сегодняшнем контексте растущей бедности по уровню дохода.

За прошедшие десять лет в большинстве стран Центральной Азии были предприняты попытки реорганизации существующей системы здравоохранения. Однако в ходе проведенных до сих пор мер по рационализации не была обеспечена ситуация, когда сэкономленные средства оставались бы в системе здравоохранения. Да и стремление некоторых стран Центральной Азии создать систему медицинского страхования, не привели – из-за малой экстракционной способности государства и растущего неформального сектора – к освоению существенных финансовых ресурсов. По оценкам экспертов в области здравоохранения, можно было бы добиться значительной экономии затрат путем принятия новой концепции медицинских услуг – например, путем усиления основного общего медицинского обслуживания и предпочтения амбулаторного ухода за больным стационарному. Кроме того, необходимо реорганизовать всю систему бюджетирования и финансирования медицинских услуг в Центральной Азии таким образом, чтобы создать имманентные системе стимулы для улучшения медицинского обслуживания при параллельном контроле затрат.

**Политика в области образования:** к числу достижений советского периода относились всеобщий доступ к образованию и полная ликвидация безграмотности населения. Почти во всех странах Центральной Азии в течение первых десяти лет независимости доступ к образовательным учреждениям резко сократился; в то же время наблюдалось существенное

уменьшение предоставляемых финансовых средств. Зарплаты в сфере образования сегодня настолько низкие, что многие преподаватели вынуждены зарабатывать на жизнь другими способами. Имеющихся в распоряжении средств очень часто оказывается недостаточно даже для отопления и текущего ремонта школьных зданий. В последнее время не хватает и учебников. Существенное урезание средств в сфере образования привело к тому, что ныне на повестке дня и в этой области стоят формальные и неформальные платежи. Доступ детей из бедных семей к школьному образованию давно уже не является само собой разумеющимся.

В случае платежеспособности вполне разумно было бы использовать доплаты родителей для улучшения возможностей получения образования. В случае, если это приводит к исключению детей из многодетных малоимущих семей из системы школьного образования, что в настоящее время наблюдается в Центральной Азии, необходимо внести поправки в практику политики образования. В целом же наблюдается совпадение мнений в отношении того, что во времена дефицита ресурсов необходимо дать абсолютный приоритет образованию в школах первого и второго уровней. Ввиду высокого уровня безработицы среди молодежи большое значение приобретает и профессиональное образование – несмотря на то, что в настоящее время на него почти нет спроса. Поэтому важно, чтобы учебные программы профтехучилищ учитывали требования рыночной экономики и предусматривали обучение новым профессиям, а также обеспечивали доступ к ним девушкам и молодым женщинам. Кроме того, реформы в области политики образования, предстоящие в странах Центральной Азии, включают в себя и разработку новых концепций учебников и учебных планов, а также использование интерактивных, менее фактологических, дидактических методик и учебных материалов, что требует проведения основательной переподготовки преподавателей. Кроме того, коммунальные политики в области образования должны учитывать нали-

чие мультиэтнического населения, характерное для стран Центральной Азии.

### **Выводы и рекомендации, относящиеся к политике в области развития**

Усиление бедности по доходу и массивное урезание средств на социальные нужды, которые в настоящее время наблюдаются в Центральной Азии, угрожают депрессивными тенденциями, которые скажутся на всех пяти компонентах благосостояния человека, выделенных организациями Комитет по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития. При этом дефициты в отношении экономических возможностей и человеческого фактора усиливают друг друга: в центральноазиатских государствах люди с небольшим доходом не имеют достаточного доступа к образованию и медицинскому обслуживанию. А при низком уровне образования и плохом состоянии здоровья шансы на получение достаточного дохода уменьшаются. Кроме того, существует сильное взаимодействие между состоянием здоровья и уровнем образования. Оба названных компонента тесно связаны со следующими двумя, так как для людей, страдающих от бедности, заболеваний и низкого уровня образования открывается меньше возможностей участия в общественной жизни (*socio-cultural capabilities*) и им гораздо сложнее выдерживать экономический шок и шок, вызванный внешними факторами (*protective capabilities*). Кроме того, население всех государств Центральной Азии в настоящее время страдает от значительных нарушений прав человека и почти не имеет возможностей участия в политике (*political capabilities*).

Поскольку различные компоненты наблюдающейся в Центральной Азии бедности взаимно усиливаются, налицо необходимость немедленных действий. При этом ключевое значение приобретают борьба с бедностью по уровню дохода и реформа существующих систем социального обеспечения. В данном контексте в первую очередь требуется мобилиза-

ция дополнительных финансовых средств. В настоящее время имеющихся бюджетных средств, поступающих в виде взносов и доплат, далеко не хватает для того, чтобы защитить население от бедности по доходу и обеспечить всеобщий доступ к системе социального обеспечения – особенно в страдающих от недостатка ресурсов странах Центральной Азии. Прежде всего это относится к Таджикистану.

Для предотвращения сильнейшего недофинансирования основных социальных областей – таких, как социальная помощь, обеспечение старости, здравоохранение и образование – при краткосрочном планировании речь может идти лишь о внешних трансфертах. Необходимые средства необходимо мобилизовать в рамках координируемой на международном уровне инициативы доноров. В качестве форума можно использовать недавно созданную инициативу двух- и многосторонних доноров для стран группы СНГ-7, в которую входят страны Центральной Азии с низким уровнем дохода на душу населения (Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан). Внешние трансферты должны быть ограниченными по времени, так как основная цель заключается в создании устойчивой финансовой базы для систем социального обеспечения в самих странах Центральной Азии. Данной цели можно достичь только в среднесрочном планировании, поскольку основной предпосылкой для этого является существенное улучшение экстрактивной способности государств Центральной Азии. Одновременно вместе с тем важно пресечь сворачивание (*crowding-out*) затрат на социальные нужды в результате погашения растущей задолженности или увеличения военных расходов, тенденции чего в последнее время заметны в регионе.

Повышения эффективности использования имеющихся средств можно было бы достичь путем усиления ныне скромных административных мощностей. При этом в смысле создания социально-политических институций (*institution building*) речь идет о создании, обучении и оснащении функционирующей эффек-

тивной административной системы. А предпосылкой повышения эффективности систем социального обеспечения в Центральной Азии является улучшение ситуации в области информации – и в качественном, и количественном отношении. В политическом диалоге необходимо указать на то, что путем табуизирования проблемы бедности невозможно добиться улучшения социального положения. Там, где измерение уровня жизни по международным стандартам не удается по причине отсутствия технических и профессиональных условий, можно было бы улучшить его в рамках Технического сотрудничества.

Техническое сотрудничество, координируемое донорами, приобретает важное значение и в сфере предоставления консультаций в области социальной политики. В настоящее время здесь особенно активно действуют Всемирный банк, Азиатский банк развития (АБР) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Однако необходимость реформирования существующих систем социального обеспечения по-прежнему играет важную роль, как должно быть ясно из вышеизложенного. В четырех основных сферах социального обеспечения – социальной помощи, обеспечении старости, здравоохранении и образовании – накоплен богатый международный опыт, которым могут воспользоваться государства Центральной Азии. Но «средства от всех болезней» не существует. В первую очередь необходимо, проведя точный анализ специфического экономического и социально-культурного контекста, повысить эффективность систем социального обеспечения в странах Центральной Азии. Особое внимание при этом следует уделять

уменьшению межрегионального неравенства, а также группам населения, особенно сильно страдающим от бедности, – например, детям, старикам, беженцам и сельскому населению. А так как именно в Казахстане и Кыргызстане частично наблюдается возобновление кочевого образа жизни, то дополнительно следует разработать социально-политический инструментарий, отвечающий специальным потребностям данной группы людей.

Социальная политика в центральноазиатском контексте может внести важный вклад в дело профилактики, сокращения и ликвидации рисков, влекущих за собой обеднение населения. Многообразие проявлений бедности в данном регионе требует комплексных подходов, выходящих за рамки классических социально-политических рецептов. Поэтому в последнее время правительства некоторых стран Центральной Азии разработали далеко идущие концепции по борьбе с бедностью, частично по инициативе или при поддержке международных финансовых доноров. В представленных национальных программах по борьбе с бедностью, в Документах по стратегии снижения бедности, а также в рамках инициативы доноров для стран группы СНГ-7 подчеркивается необходимость осуществления в центральноазиатских странах обширного спектра актуальных экономических, структурных и институциональных реформ. В десяти отправных пунктах программы действий 2015, сформулированной Федеральным правительством Германии, делается ставка на еще более комплексную стратегию по борьбе с бедностью, что было бы полностью оправдано в Центральной Азии.

*«Причины и последствия бедности в этом регионе прояснятся, если будет представлена лучшая статистическая и качественная информация. Поэтому в настоящее время мало известно о последствиях предпринятых до сих пор мер по борьбе с бедностью и о реформах, необходимых для сокращения бедности. Достаточно ясно, что главные причины возрастающей бедности скрываются в общем экономическом спаде и в фрагментации социальных систем, которые в Советское время обеспечивали для всех минимальный уровень жизни.»<sup>1</sup>*

## 1 Введение

Борьба с бедностью вот уже многие годы и до сегодняшнего дня является центральной и одной из сложнейших составных частей политики Германии в области сотрудничества и развития. В новом наступившем тысячелетии мировая общественность поставила перед собой цель сократить вдвое крайнюю бедность в период до 2015 года, что еще раз подчеркнуло насущность и масштабы этой задачи, стоящей перед мировым сообществом. И если в прошлом преобладало понятие бедности, определяемое в первую очередь доходом, то со временем общепринятым стал более широкий анализ проблемы. Он также отражается в более комплексном пакете стратегий, как показывает программа действий 2015, представленная Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития.<sup>2</sup>

На сегодняшний день бедность представляет собой значительную проблему не только для «классических» развивающихся стран, но и

для бывших социалистических стран, которые с начала 90-х годов получают поддержку Федерального правительства Германии. И если в первые годы переходной экономики основной акцент в этих странах был сделан преимущественно на экономических и политических преобразованиях, то вскоре стали заметны и существенные социальные последствия смены систем. Сегодня невозможно отрицать, что бедность и социальные диспропорции в постсоциалистических обществах региона – это не просто временный феномен. Поэтому в последние годы усиленное внимание уделяется реформированию социальных систем, доставшихся по наследству от социалистического периода.<sup>3</sup> Вместе с тем, спустя четырнадцать лет после исторического 1989 года (*annus mirabilis*) стало очевидным, что политический и экономический перелом в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе привел к крайне гетерогенным результатам, отличающимся по регионам. Процесс расширения Европейского Союза (ЕС) на восток, в котором смогли принять участие отнюдь не все страны с переходной экономикой, представляет собой яркий пример внутрирегиональной дифференциации и разницы в результатах, достигнутых на пути преобразований.

При этом становится все более очевидным, что социальная и экономическая ситуация в пяти новообразованных государствах Центральной Азии особенно драматична – они образуют периферию постсоциалистического региона, и не только в географическом плане<sup>4</sup>. Однако всего несколько месяцев тому назад этот регион, бывший до тех пор скорее на периферии мировых интересов, привлек внимание благодаря своей географической близости к Афга-

1 DfID (2000), стр. 4. Прим. пер.: данная цитата как и все нижеследующие приводятся в неавторизованном переводе английского или немецкого оригиналов.

2 См. BMZ (2001a).

3 См. World Bank (2000a) и (2000c).

4 Это также относится к некоторым кавказским государствам и государствам на юго-востоке Европы. См. Müller (2002c).

нистану.<sup>5</sup> Четыре центральноазиатских государства – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан – сегодня являются партнерами Федерального министерства экономического сотрудничества и развития. В этих государствах во многом наблюдаются аналогичные социальные проблемы, что и в «классических» странах-партнерах в Африке, Азии и Латинской Америке. Правда, в отличие от последних центральноазиатские страны имеют социальную систему, которая всего десять лет тому назад была доступна всему населению, да и сегодня еще частично функционирует.

В данном исследовании поднимается вопрос о специфическом профиле бедности, который наблюдается в постсоциалистической Центральной Азии в начале 21 века, а также изучаются возможности, которыми обладает существующая социальная система и которые можно было бы использовать для разрядки напряженности социального положения в Центральной Азии, вызывающего озабоченность. Центральное значение, которое приобретает успешная борьба с бедностью в отношении обеспечения стабильности всего региона и общественной устойчивости в отдельных центральноазиатских странах, ныне даже не оспаривается: *«Глубочайший источник внутренней нестабильности в регионе – не религиозный экстремизм и не этнические конфликты, а бедность»*.<sup>6</sup> Несмотря на это, до сих пор практически не существует анализов специфической проблематики бедности в Центральной Азии, мало известно также и о состоянии социальных систем в регионе. Поэтому данное исследование, с одной стороны, представляет собой попытку заполнить пробел в существующей на сей день литературе о регионе, а с другой сто-

роны, призвано заложить основы для усиления эффективности политики развития в социально-политической сфере.

Исследование подразделяется на шесть глав. За главой 1 – введением – следуют две более короткие главы, которые освещают подоплеку ситуации и подводят к теме данного исследования с точки зрения затрагиваемой проблематики (глава 2) и региональных особенностей (глава 3). С этой целью в главе 2 бедность и социальная политика определяются в рамках немецкой и международной политики в области сотрудничества и развития. Прежде всего дается краткий обзор перемен, которые произошли за последние два десятилетия в отношении понимания бедности. Вслед за этим будут показаны значение борьбы с бедностью, а также стратегии этой борьбы в контексте политики в области развития. После этого разъясняется потенциальный вклад социальной политики в дело сокращения нищеты, причем дается анализ различных социальных систем в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Глава 3 должна дать необходимые основополагающие знания специфических региональных факторов, ведь регион является в равной степени как частью постсоциалистического, так и исламского пространства. Особая проблематика развития центральноазиатского региона очерчена в свете советского наследия и последующих десяти лет переходной экономики. При этом подробно разбираются политические, социально-культурные и экономические аспекты, которые имеют существенное значение как для понимания причин бедности, так и для существующих возможностей и пределов стратегий выживания в центральноазиатских государствах.

В главе 4 на основе имеющихся данных предпринимается попытка нарисовать как можно более точную картину развития человеческого фактора, социального положения и бедности по доходам в постсоциалистической Центральной Азии. При этом, следуя главе 2, в основу кладется многомерное понятие бедности, не сводимое исключительно к бедности по

---

5 См. Brill Olcott (2001). В ответ на поддержку в области логистики, оказанную центральноазиатскими государствами во время военной интервенции в Афганистане, им обещали увеличить объем иностранной помощи.

6 См. Rasizade (2002), стр. 99.

доходам. Насколько это позволяет имеющийся статистический материал, ситуация освещается и в сравнении, и для отдельных стран. И, наконец, глава 5 посвящена вопросам социальной политики и борьбы с бедностью в Центральной Азии. Сначала рассматриваются резко сократившиеся фискальные возможности для финансирования социальной политики с тем, чтобы потом представить существующие социальные системы и проведенные за последние годы реформы в области социальной помощи, обеспечения старости, медицинского обслуживания и образования, если таковые были описаны в имеющейся литературе. В заключении представлены некоторые из широкомасштабных проектов по борьбе с бедностью в Центральной Азии, которые включают в себя социальные компоненты, но не ограничиваются ими.

В главе 6 формулируются рекомендации в области политики развития, вытекающие из данного исследования. Из-за недостатка информации и данных по важным разделам эти рекомендации не могут быть слишком сильно детализированы. В первую очередь эти рекомендации касаются возможностей внести вклад в борьбу с бедностью в Центральной Азии путем поддержки и реформирования существующих систем социального обеспечения в регионе. Кроме того, подчеркивается необходимость дополнения данного процесса последующими шагами по борьбе с бедностью. При этом подчеркивается связь с подходами, сформулированными Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии в программе действий 2015.

Данное исследование базируется в первую очередь на имеющейся вторичной литературе на английском и немецком языках. В октябре 2002 года дополнительно были проведены многочисленные беседы с экспертами по социальным вопросам в Астане, Алма-Ате, Бишкеке и Ташкенте. Действенную поддержку на местах, в частности, оказали Янъл Койомура-това, Жаркин Какимжанова, Эльвира Пак и Михаэль Герлих. Свое мнение о первой редак-

ции настоящего исследования подробно высказали Эльке Херфардт, Ирина Кауш, Маркус Леве и Имме Шольц. Некоторые важные замечания относительно данного исследования сделали также Катрин Беренсманн, Йорн Гревингхольт, Сузанне Нойберт, Геза Вальхер, Юрген Виманн и Ханс Хельмут Тааке. Им всем я хочу выразить свою благодарность.

## **2 Бедность и социальная политика в контексте политики в области развития**

### **2.1 Изменения понятий бедности и концепций борьбы с бедностью**

Понятие бедности из-за своей многогранности не поддается одному общему определению, тем более что его значение за последние десятилетия существенно изменилось.<sup>7</sup> Если в прошлом преобладало понятие бедности, обусловленное доходом, то со временем в германской и международной политике в области сотрудничества и развития получил признание более широкий подход к проблеме. В документе Федерального министерства экономического сотрудничества и развития «Основные элементы борьбы с бедностью», разработанном десять лет тому назад, понятие бедности было сформулировано следующим образом: «Люди считаются бедными, если они не располагают минимумом денежного или неденежного дохода, необходимого для покрытия их потребности в продуктах питания и для удовлетворения прочих основных потребностей».<sup>8</sup> А вот в представленной недавно программе действий 2015 Федерального правительства Германии говорится: «Бедность означает не только маленький доход, но также небольшие шансы и недостаточные возмож-

---

7 См. Bundesregierung (2001).

8 BMZ (1992), стр. 2.

**Врезка 1: Некоторые стандартные методы измерения степени бедности по количественным показателям**

Показатель абсолютного числа бедных (*Headcount-Index*): при этом количество бедных рассматривается в его соотношении к населению в целом. Этот часто применяемый метод не позволяет однако судить о том, как «глубоко» под чертой бедности люди находятся. Таким образом этим индикатором не представляется возможным учитывать ухудшение ситуации бедняков в том случае, если положение остального населения не ухудшается. Кроме того, данный индикатор не отражает распределение доходов внутри групп бедняков. Политики, призванные принимать решения, при использовании данного индикатора легко склоняются к тому, чтобы сосредоточить свое внимание на лицах, которые находятся лишь чуть ниже черты бедности.

Разрыв бедности (*poverty gap*) и острота бедности (*severity of poverty*): под разрывом бедности подразумевается суммированный индикатор, который определяет, насколько доход или потребление группы населения, дефинированной в качестве бедной, отстает от установленной черты бедности. Значение данного индикатора заключается в том, что ситуация с бедностью в двух странах может существенно отличаться даже при одинаковой доле бедняков: все зависит от того, насколько их уровень дохода или потребления находится ниже черты бедности. Разрыв бедности 10 означает, что бедные в среднем потребляют на 10 % меньше или получают доход на 10 % ниже установленной черты бедности. Однако индикатор не позволяет судить о том, каково количество бедняков и как выглядит распределение доходов внутри группы бедняков. Последний названный аспект Всемирный банк старается определить на основе вычисления остроты бедности, что до сих пор не является общепризнанным методом.

Источники: Ravallion (1994); GTZ (1998); World Bank (2000c).

ности для участия в политической и экономической жизни, это, в частности, угроза рисков, неуважение достоинства человека и прав человека, а также отсутствие доступа к ресурсам».<sup>9</sup> Ниже это изменение понятия обосновывается на примере некоторых общепринятых определений и концепций бедности.<sup>10</sup>

- Бедность как проблема обеспечения физического существования: Согласно концепции абсолютной, крайней и первичной бедности, бедным считается тот, кто не имеет достаточных средств для обеспечения физического существования. Отправной точкой является историческое исследование о бедности в английском городе Йорке, проведенное Бенджамином Сибомом Раунтри,<sup>11</sup> которое сегодня широко применяется, особенно в методе покрытия основных потребностей (*cost-of-basic-needs*). Однако ввиду различий в привычках питания и образе жизни прожиточный

минимум трудно определять, измерять и сравнивать. Поэтому для измерения крайней бедности в международном сравнении Всемирный банк применяет метод «один доллар на человека в день» – в основе лежит абсолютное число бедных (*headcount*) (см. врезку 1).<sup>12</sup> Вместо косвенного измерения на основе дохода можно исходить и напрямую из уровня потребления. В данном случае преследуется цель вместо возможности использования располагаемых ресурсов для обеспечения существования измерить действительные масштабы удовлетворения основных потребностей.<sup>13</sup> При этом оба наиболее распространенных метода – это *food-energy method* – метод, базирующийся на минимальной потребности в калориях, определенной Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), и *food-share method* – метод, в основе которого лежит доля расходов на продукты пи-

9 BMZ (2001a), стр. 2.

10 См. Sen (1981, 1989), GTZ (1998) и Kanbur / Squire (2001).

11 См. Rowntree (1901).

12 Установленные Всемирным банком границы дохода для измерения крайней бедности сегодня находятся на уровне US-\$ 1,075 в паритетах покупательной способности (ППС) 1993 г. См. World Bank (2001e), стр. 17.

13 См. Atkinson / Micklewright (1992), стр. 184.

тания в общих расходах и который базируется на «законе Энгельса».<sup>14</sup> В зависимости от цели исследования и возможностей получения информации может оказаться целесообразным при измерении бедности определять в качестве основного объекта измерения индивидуума или семью/домашнее хозяйство. В последнем случае зачастую производится дифференциация в отношении числа членов семьи или ее состава.<sup>15</sup> Некоторые особые группы риска, например, бездомные или беспризорные дети, как правило, не охвачены общеупотребительными статистиками бедности («*the missing poor*» – забытые бедные).<sup>16</sup>

- Бедность как проблема относительного уровня жизни: В центре внимания концепции относительной бедности стоит недообеспечение материальными ресурсами, которое существует с учетом принятого в конкретном обществе уровня жизни и которое также называется относительной нуждой (*relative deprivation*).<sup>17</sup> В контексте ЕС говорят об относительной бедности в том случае, если эквивалентный доход составляет менее 60 % среднего национального показателя.<sup>18</sup> При вычислении черты бедности<sup>19</sup> для развивающихся стран па-

раллельно существует множество различных концепций, причем все чаще применяются многомерные методы.<sup>20</sup> Индикаторы относительной бедности больше всего подходят для дополнения индикатора абсолютной бедности. При изолированном рассмотрении данная концепция в первую очередь позволяет судить о существующем социальном неравенстве, и раскрывает ситуацию скорее в области распределения, чем бедности, которые, однако же, тесно взаимосвязаны.<sup>21</sup>

- Бедность как отсутствие участия в общественных ресурсах: в отличие от подхода, который концентрируется на питании или доходе, это более масштабное определение бедности, в значительной степени разработанная Амартия Сен, исходит из права распоряжения ресурсами (*entitlement relations*).<sup>22</sup> Таким образом, узаконенные в конкретном общественном контексте права на распоряжение ресурсами определяют владение благами и их использование. Последние являются результатом использования собственной рабочей силы, торговли и производства, но также определяются и трансфертом, осуществляемым между индивидуумом и другими лицами или государством. В своих более поздних научных трудах Сен определяет бедность как отсутствие основных возможностей (*deprivation of basic capabilities*),<sup>23</sup> что выражается, например, в низкой продолжительности жизни, плохом состоянии здоровья, недоедании и безграмотности. При этом Сен дефинирует центральное понятие «возможности» (*capabilities*) «как действительные свободы, которыми чело-

---

14 См. Ravallion (1994). Согласно «Закону Энгельса» доля расходов на продукты питания в общем объеме расходов увеличивается при снижающемся доходе.

15 При учете потребления крупных домохозяйств можно исходить из снижающейся выручки по шкалам (*economies of scale*). В отношении детей считается, что они потребляют меньше, чем взрослые. Atkinson / Micklewright (1992) указывают на методические различия при вычислении шкалы эквивалентности (*equivalence scales*), затрудняющие сравнение бедности.

16 Ackland / Falkingham (1997), стр. 82.

17 См. Sen (1981), стр. 31.

18 См. Eurostat / Europäische Kommission (2002), стр. 93.

19 О политэкономии официальной черты бедности см. Atkinson (1998).

---

20 Для компаративной дискуссии различных методов см. Boltvink (1999).

21 См. Ravallion (1994); Grub / Suprinovic (2002).

22 См. Sen (1981), стр. 45 и сл. Для критики см. Deveux (2001).

23 Sen (1999), стр. 20. См. также Anand / Sen (1997).

<p><b>Врезка 2:    Индекс нищеты населения (ИНН) (<i>Human Poverty Index</i>)</b></p> <p>Этот Индекс, используемый лишь с 1997 года в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), является ответом на критику Индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) (<i>Human Development Index</i>), который полон суммированных проблем и не учитывает важные аспекты человеческого развития. Как и ИРЧП, так и Индекс нищеты населения пытается измерить три основных измерения человеческого развития – долголетие, знания и достойный уровень жизни, правда, с особым учетом специфических для бедности индикаторов. При этом концептуально различаются развивающиеся страны, страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и страны с переходной экономикой (ИНН-1 и ИНН-2).</p> <p>В ИНН-1 входят люди с ожидаемой при рождении продолжительностью жизни ниже 40 лет, взрослые неграмотные, люди, не имеющие доступа к чистой питьевой воде, а также дети с недостаточным весом в возрасте до пяти лет. ИНН-2 учитывает людей с ожидаемой при рождении продолжительностью жизни ниже 60 лет, взрослых, не имеющих функциональных навыков письма и чтения, людей, находящихся за чертой бедности, а также людей, длительное время являющихся безработными.</p> <p>При попытке внедрения данной масштабной концепции бедности становятся видны ее практические границы. Эмпирические данные, которые действительно находятся в распоряжении, а также их качество часто не допускают вычисления ИНН. В частности, это относится ко всем постсоциалистическим странам с переходной экономикой, относительно которых имеются только данные ИРЧП.</p> <p>Источники:    UNDP (2002); Anand / Sen (1997)</p>
--

век располагает при выработке стиля жизни, который он сам ценит.»<sup>24</sup> Сен подчеркивает, что в рамках стратегий борьбы с бедностью низкий доход имеет значение в инструментальном отношении, но не имеет внутренней релевантности. В принципе, размер дохода и возможности предотвращения бедности тесно взаимосвязаны; однако на эту взаимосвязь существенно влияют возраст и пол, а также условия жизни индивидуума, которые лишь частично могут быть им проконтролированы и которые оказывают значительное влияние на индивидуальную способность достижения достаточного дохода.

Понимание того, что бедность является многомерным явлением, получило на сегодняшний день широкое распространение. Однако ее не так просто выразить количественными индикаторами, которые обычно используются для определения проблемы на основе профиля бедности, для концептуальной разработки контрмер и, наконец, для контроля результатов. Данную проблематику можно проиллюст-

рировать попытками определения Индекса нищеты населения (см. врезку 2). В этой связи следует отметить не только недостаток информации во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, но и сложности при нахождении подходящих показателей для некоторых неденежных измерений бедности.<sup>25</sup> Поэтому в последнее время усиленно привлекаются качественные междисциплинарные методы анализа бедности, такие, как паритет покупательной способности (ППС) (*Participatory Poverty Assessment*) Всемирного банка.<sup>26</sup>

Между тем в рамках политики по сотрудничеству и развитию признано, что бедность может принимать самые разнообразные формы и требует комплексных решений. В представленном Всемирным банком Отчете о мировом развитии 2000/2001 гг. бедность определяется как

25 См. World Bank (2001e), стр. 16 - 21.

26 См. Narayan et al. (2000a, 2000b), Robb (2000) и Narayan / Petesch (2002). Долевой принцип анализа бедности восходит к концепции субъективной бедности, которая была разработана в 70-х годах в Нидерландах.

24 Sen (1999), стр. 87.

обширное ограничение благополучия (*pronounced deprivation in well-being*) и подразделяется как бедность по доходам, недостаточный доступ к медицинскому обслуживанию и образованию, подверженность жизненным рискам и недостаточные возможности участия в общественной жизни.<sup>27</sup> Предложенные стратегии по борьбе с бедностью в значительной степени ориентируются на улучшение материальных возможностей бедняков (*opportunity*), усиление их участия в политической жизни (*empowerment*), а также на уменьшение жизненных рисков (*security*). В директивах по борьбе с бедностью, принятых в апреле 2001 г. Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития, названы пять измерений человеческого благополучия, с учетом пола и экологических перспектив: способность получения дохода (*economic capabilities*), доступ к медицинскому обслуживанию и образованию, к чистой воде, достаточному питанию и достойному жилью (*human capabilities*), права человека и возможности участия в политической жизни (*political capabilities*), возможность участия в общественной жизни в качестве уважаемого члена общества (*socio-cultural capabilities*), а также способность выдерживать экономической и внешний шоки (*protective capabilities*).<sup>28</sup>

Да и недавно сформулированное Федеральным правительством Германии программное заявление по борьбе с бедностью – представленная в апреле 2001 года программа действий 2015 – указывает на разнообразные причины бедности, а почему делает ставку на широкомасштабную стратегию. При этом приоритетными считаются десять моментов: усиление экономической динамики и активного участия бедняков, осуществление права на получение продовольствия и проведение аграрной реформы, создание справедливых условий для развивающихся стран в области торговли,

снижение задолженности и финансирование развития, обеспечение основных социальных защит и усиление социального обеспечения, обеспечение доступа к жизненно важным ресурсам и охрана окружающей среды, осуществление прав человека и уважение основных норм труда, содействие установлению равноправия полов, гарантия участия необеспеченных слоев и усиление ответственного управления страной, урегулирование конфликтов мирным путем, а также содействие развитию безопасности человека и разоружению.<sup>29</sup> Тем самым программа действий 2015 подчеркивает, что требуется не только предпринять меры по борьбе с бедностью непосредственно в странах-партнерах, но и изменить политику в Германии, а также на международном и мультilaterальном уровне.<sup>30</sup>

## 2.2 Значение борьбы с бедностью в рамках сотрудничества в области развития

Если на современном этапе – в начале 21 столетия – международная борьба с абсолютной бедностью понимается как центральная глобальная цель, то в годы, когда в мире предпринимались лишь первые шаги в области политики развития, борьбе с бедностью уделялось гораздо меньше внимания. В 50-е и 60-е годы борьба с бедностью не считалась самостоятельной целью в области политики развития. Стремление к модернизации в золотом веке экономического роста (*golden age of economic growth*)<sup>31</sup> скорее выражалось в увеличении валового социального продукта и накоп-

27 World Bank (2001e), стр. 15.

28 См. OECD (2001) или OECD (2002).

29 BMZ (2001a), стр. 3 - 7 и стр. 16-39. См. также Hofmann (2001).

30 Для критической оценки программы действий 2015 см. Eberlei / Fues (2001), Gsänger (2001) и VENRO (2001).

31 Roland-Holst / Tarp (2002), стр. 6.

лении капитала.<sup>32</sup> Правда, стала усиливаться критика фактического приравнивания экономического роста и развития, тем более, что надежда на то, что от эффекта просачивания благ сверху вниз (*trickle down*) выиграют широкие слои населения, во многих моментах не оправдалась.<sup>33</sup> Вехой на пути к смене парадигм в области политики развития явилось выступление президента Всемирного банка Роберта МакНамары в 1973 году в Найроби, когда он объявил борьбу с бедностью центральной задачей. Кокойокская декларация 1974 года и опубликованная Международной организацией труда (МОТ) в 1976 г. программа действий «Занятость, рост и базовые нужды» (*Employment, Growth and Basic Needs*) заложили основу для стратегии базовых нужд, ориентированной на бедноту и целевые группы; в последствии этой стратегии придерживались двусторонние и многосторонние доноры.<sup>34</sup> А вот 80-е годы проходили полностью под знаком кризисов задолженности и программ кредитования структурной перестройки, «борьба с бедностью, направленная на экономические реформы каким-то образом исчезла с повестки дня».<sup>35</sup> Порой тяжелейшие социальные последствия макроэкономических программ стабилизации вызвали разнообразную критику и протесты, которые в конечном итоге вылились в меры по смягчению социальных последствий.<sup>36</sup>

Благодаря Всемирной встрече по социальному развитию, состоявшейся на высшем уровне в Копенгагене в 1995 году, удалось вновь обратить внимание мировой общественности на тему бедности. При этом в Копенгагене под борьбой с бедностью подразумевался этический, социальный, политический и экономиче-

ский императив для человечества. Поэтому было принято решение о координированных и концентрированных действиях, что было подтверждено через пять лет на специальной Генеральной ассамблее Организации Объединенных Наций (ООН) («Копенгаген + 5») постановкой конкретной цели: в период с 1990 по 2015 сократить вдвое долю людей, которые должны обходиться суммой меньше 1 доллара США в день.<sup>37</sup> Формулировка этой честолюбивой цели базируется на программном документе «Цели развития 21 века» (*Shaping the 21<sup>st</sup> Century*), который в 1996 году был вынесен на международную дискуссию Комитетом по содействию развитию ОЭСР.<sup>38</sup> В конечном итоге в сентябре 2000 года на Саммите тысячелетия ООН был принят список из восьми целей в области развития и 48 конкретных индикаторов в качестве показателей достигнутого прогресса. При этом на первом месте стоит борьба с нищетой и голодом.<sup>39</sup>

Параллельно с этими сверхнациональными усилиями Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк также стали больше внимания уделять вопросам борьбы с бедностью.<sup>40</sup> Так, еще в 1990 году в Отчете о мировом развитии один раздел был посвящен теме бедности. Кроме того, в 90-х годах стало очевидным, что многие государства, которые демонстрировали впечатляющие темпы роста в рамках ориентированной на Вашингтонский консенсус (*Washington Consensus*) экономической политики, так и не смогли существенно улучшить социальные индикаторы.<sup>41</sup> Поэтому Копенгагенская всемирная встреча на высшем

32 См. Thorbecke (2000), Meier (2001a) и Meier (2001b).

33 См. Menzel (1995).

34 См. ILO (1976) и Streeten et al. (1981).

35 Roland-Holst / Tarp (2002), стр. 7.

36 См. Sautter / Schinke (1994).

37 См. Gsänger (1996), BMZ (2000) и (2001c).

38 См. OECD (1996), стр. 9.

39 См. подробный сайт Всемирного банка: [http://www.developmentgoals.org/About\\_the\\_goals.htm](http://www.developmentgoals.org/About_the_goals.htm), 21.08.2002.

40 См. Jakobeit (1999).

41 Для дифференцированного рассмотрения последствий экономического роста для бедных слоев населения см. Ravallion (2002).

уровне по социальным проблемам поддержала критику, которая была высказана в адрес программ кредитования структурной перестройки.<sup>42</sup> Кроме того, в ходе дискуссии по азиатскому кризису стало ясно, что пренебрежение социально-политическими механизмами приводит к таким формам преодоления рисков, которые задерживают оздоровление экономики и подрывают процесс человеческого развития.<sup>43</sup> В итоге и международным финансовым учреждениям пришлось согласиться с тем, что значение неэкономических целей развития было недооценено. В последнее время Всемирный банк работает под общим девизом «Наша мечта – мир без бедности».<sup>44</sup>

Выходя за рамки дискуссий, путь к Поствашигтонскому консенсусу (*Post-Washington Consensus*) предполагал наличие нового инструментария, который в целом стал реализовываться в 1999 году. Он включает в себя концептуально новый подход, выражающийся в том, что меры по борьбе с бедностью должны не просто механически добавляться к прочим проектам в области развития (*adding-on*), а с самого начала закладываться в концепции всех инициатив в области политики развития (*mainstreaming*).<sup>45</sup> Кроме того, Югу отводится гораздо больше ответственности за развитие экономических и социально-политических стратегий.<sup>46</sup> Начало было положено Комплексной основой развития (КОР) (*Comprehensive Development Framework*). Эта концепция, разработанная на уровне национальных государств, призвана обеспечить долгосрочный,

ориентированный на результаты, комплексный подход, который включает в себя структурные, социальные, институциональные и макроэкономические аспекты плана развития.<sup>47</sup> Несмотря на необходимость согласования с МВФ и Всемирным банком, наличие данных аспектов подтверждает возможности применения нового инструмента.<sup>48</sup> Кроме того, начатая в 1996 году инициатива для бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) (*Highly Indebted Poor Countries Initiative*) была модифицирована с учетом того, что следует целенаправленно использовать возможность списания долгов в целях борьбы с бедностью: высвобождающиеся в результате списания долгов средства в будущем должны быть использованы для реализации мер по сокращению бедности.<sup>49</sup>

В конечном итоге с принятием Документов по снижению уровня бедности (*Poverty Reduction Strategy Papers*) был получен инструмент, который предусматривает разработку многомерной, долгосрочной стратегии борьбы с бедностью – под собственную ответственность, с ориентацией на партнерство и при участии гражданского общества (*participatory, partnership-oriented, country-driven*).<sup>50</sup> В последнее время на страны-партнеры оказывается суще-

42 См. Eberlei (2001).

43 См. Norton / Conway / Foster (2002).

44 См. сайт группы Всемирного банка: <http://www.worldbank.org/>, 21.08.2002.

45 Эти требования выдвигались еще в документе «Политика регулирования с человеческим обликом» (*Adjustment with a Human Face*) Детского фонда ООН в 1987 году. См. Cornia / Jolly / Stewart (1987). См. также Elson (2001) и Norton / Conway / Foster (2002).

46 См. Eberlei (1999).

47 См. дополнительную информацию Всемирного банка: <http://www.worldbank.org/cdf/>, 21.08.2002.

48 См. Wolfensohn / Fischer (2000): «Однако, КОР не стрижет под одну гребенку. Она носит добровольный характер, и каждая страна сама должна определить свои приоритеты и программы, а затем реализовывать их». Но также см. SchmidtKunz (2002).

49 См. IMF / IDA (1999) и дополнительную информацию Всемирного банка: <http://www.worldbank.org/hipc/>, 21.08.2002.

50 См. дополнительную информацию Всемирного банка: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>, 21.08.2002. См. также Development Committee (1999), BMZ / GTZ (2002) и IMF / World Bank (2002d). Для критического анализа подхода к Документам по стратегии снижения уровня бедности см. Herr / Prieue (2001), McGee / Barnard (2001), Richelle (2001) и Eberlei (2002).

ственное давление с тем, чтобы они пошли на принятие Документов по снижению уровня бедности<sup>51</sup>. Разработка признанных МВФ и Всемирным банком Документов по снижению уровня бедности является теперь предпосылкой и для списания долгов для БСВЗ II, и для предоставления концессионных кредитов в рамках программы финансирования снижения бедности и содействия экономическому росту (*Poverty Reduction and Growth Facility*), которая пришла на смену механизму расширенного кредитования структурной перестройки (*Enhanced Structural Adjustment Facility*).<sup>52</sup> Новые инструменты уже стали применяться в некоторых государствах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ). Кыргызстан и Румыния явились пилотными странами для Комплексной основы развития. В середине 2001 года Албания, Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Таджикистан также завершили разработку Комплексной основы развития. За исключением Румынии, все эти государства начали процесс разработки Документов по снижению уровня бедности. От списания долгов в рамках БСВЗ до сих пор не выиграла ни одна из стран с переходной экономикой, но у Кыргызстана и Молдовы в принципе это может получиться.<sup>53</sup>

### 2.3 Социальная политика как инструмент сокращения бедности

Анализы с учетом социальной политики и политики в области развития долгое время проводились в основном без взаимных точек соприкосновения. Эта двойственность основывалась на эксплицитном или имплицитном предположении того, что развивающиеся страны «не могут позволить себе» системы социального обеспечения – предположении, которое все больше подвергается сомнению.<sup>54</sup> Интерес к социально-политическим вопросам, явно возросший за последние десять лет в области политики развития, в существенной мере объясняется описанной выше дискуссией по проблемам борьбы с бедностью.<sup>55</sup> Исходя из принятой в Копенгагене инициативы 20/20, укрепление основных социальных благ – таких, как базовое медицинское обслуживание, основное образование, питание и снабжение чистой водой, – рассматривается в качестве важного элемента борьбы с бедностью.<sup>56</sup> Для предотвращения и смягчения таких рисков для жизни, как болезни и бедность в старости, содействие развитию систем социального обеспечения неизменно является составной частью программ по сокращению бедности. Это также относится и к Программе действий 2015 Феде-

51 См. Heidbrink / Paulus (2000). В настоящее время Документы по стратегии снижения уровня бедности уже разрабатываются в 46 странах, а в многочисленных других странах находятся в стадии подготовки.

52 Об отношении между КОР и Документами по стратегии снижения уровня бедности см. World Bank (2001a), стр. 23: «Для стран с низким доходом Документ по стратегии снижения уровня бедности является главным инструментом осуществления принципов КОР».

53 См. дополнительную информацию МВФ: <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>, 21.08.2002, и <http://www.imf.org/external/np/hipc/index.asp>, 21.08.2002. См. также World Bank (2001a), World Bank (2002a), IMF / World Bank (2002c).

54 См. Ahmad / Drèze / Hills / Sen (1991) и Devereux (2002). На аналогичную цель направлена и инициатива «Global Social Trust-Initiative» МОТ, которая предлагает при помощи партнерства между промышленно развитыми и развивающимися странами поддерживать создание устойчивых социальных систем, а тем самым и борьбу с бедностью. См. <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/global/global.htm>, 31.01.2003.

55 См. Gsänger (1993), FES (1996) и Conway / Norton (2002).

56 Инициатива призывает заинтересованные промышленно развитые и развивающиеся страны договориться на двухсторонней основе об использовании 20 % средств государственного сотрудничества в области развития или 20 % государственного бюджета на социальные основные нужды. См. UNDP et al. (1998) и Kerkow (2000).

Таблица 1 Концепция рисков менеджмента социальных рисков			
	Микроуровень (касается индивидуума или домохозяйств/семей)	Мезоуровень (касается групп семей / домохозяйств или муниципалитетов)	Макроуровень (касается регионов или государств)
Природа		дождь, оползень, извержение вулканов	наводнения, засуха, бури, землетрясения
Здоровье	болезнь, несчастный случай, инвалидность	эпидемия	
Цикл жизни	рождение, старость, смерть		
Общество	преступность, домашнее насилие	терроризм	война, внутренние беспорядки
Гендер	контроль за ресурсами семейного бюджета	социальное признание насилия по половому признаку	зафиксированная в законодательстве дискриминация женщины
Экономика	банкротство предприятия	безработица, миграция, потери урожая	рецессия, кризисы в отношении платежного баланса, валюты, финансов, шоковое состояние в отношении торговых условий
Политика	этническая дискриминация	восстания	урезание средств на социальные нужды, государственный переворот
Окружающая среда		заражение окружающей среды, вырубка леса, ядерная катастрофа	
Источники: World Bank (2001c), стр. 12, и World Bank (2001e), стр. 136			

рального правительства Германии.<sup>57</sup> Директивы комитета по содействию развитию ОЭСР относительно борьбы с бедностью рассматривают социально-политические стратегии прежде всего в связи с человеческим фактором (*human capabilities*) и степенью защищенности (*protective capabilities*) (см. главу 2.1), что подчеркивает двойственный характер социального развития как самостоятельного права человека и как инструмента борьбы с бедностью.<sup>58</sup>

В последние годы Всемирный банк прилагал особые усилия по концептуальному включению

социальной политики в широкомасштабную стратегию по борьбе с бедностью. В главе 2.1 коротко была изложена предложенная в Отчете о мировом развитии 2000/2001 стратегия улучшения материальных возможностей бедняков – усиления их участия в политической жизни – уменьшения жизненных рисков (*opportunity-empowerment-security*), состоящая из трех частей и отражающая многомерность понятия бедности. В рамках данного комплексного подхода Всемирный банк отводит важное значение социальному обеспечению в связи с ключевым словом «безопасность» (*security*).<sup>59</sup> Спецификация была предпринята в концепции менеджмента социальных рисков (*Social Risk Management*), разработанной Отделом социального обеспечения (*Social Protec-*

57 См. BMZ (2001a), стр. 26 - 28. См. также BMZ (2002a), стр. 8: «Необходимо еще больше подчеркнуть значение концепции о социальной безопасности в борьбе с бедностью с точки зрения практического сотрудничества в области развития».

58 См. OECD (2001), стр. 10.

59 См. World Bank (2001e).

Таблица 2 Возможности менеджмента рисков				
	Неформальные механизмы		Формальные механизмы	
	Индивидуум / домохозяйство	Группа	Рынок	Государство
Профилактика рисков ( <i>prevention</i> )	– медицинская профилактика – миграция – надежные источники дохода	– совместные инвестиции в инфраструктуру – туризм – общинная собственность		– экономическая политика – экологическая политика – политика в области образования – политика в области здравоохранения – политика в области инфраструктуры – политика в области рынка труда
Смягчение рисков ( <i>mitigation</i> )	– диверсификация мест расположения промышленности и производств – диверсификация источников дохода – инвестиции в человеческий и основной капитал в вещной форме – заключение брака, крупная семья – арендная система с условием участия в урожае ( <i>Share-cropping</i> ) – складское хозяйство	– профессиональные объединения – ротирующее сберегательное и кредитное объединение (кланы)  – инвестиции в социальный капитал	– сберегательный счет в финансовых учреждениях – программы микрофинансирования  – пенсионные фонды – страхование от несчастных случаев, страхование жизни – прочие страхования	– расширение с.-х. угодий – либерализация торговли – защита прав собственности  – обязательные пенсионное, медицинское страхование и страхование на случай безработицы
Ликвидация рисков ( <i>coping</i> )	– продажа имущества – получение кредита от заимодавца – детский труд – ухудшение питания – временная трудовая миграция	– трансферты в рамках солидарных систем	– продажа финансового капитала – банковские кредиты	– социальное пособие – система соц. помощи, стимулирующая получающих пособие брать за любую работу ( <i>workfare</i> ) – субсидии – социальные фонды – трансферты
Источник: World Bank (2001e), стр. 141				

tion Unit) Всемирного банка. Цель концепции менеджмента социальных рисков заключается в том, чтобы пояснить множество рисков, которые обусловлены природой, состоянием здоровья, циклом жизни, обществом, полом, экономикой, политикой и окружающей средой и которые могут быть размещены на микро-,

мезо- и макроуровнях (см. таблицу 1).<sup>60</sup> Для

<sup>60</sup> См. Holzmann / Jørgensen (1999), Holzmann / Jørgensen (2000) и World Bank (2001e). По критике концеп-

бедняков, отличающихся повышенной уязвимостью, эти риски, как правило, представляет собой особые сложности.<sup>61</sup>

Концепция менеджмента социальных рисков направлена на то, чтобы показать разнообразие возможных стратегий по профилактике, смягчению и преодолению рисков «помочь уязвимым группам населения управлять рисками».<sup>62</sup> При этом Всемирный банк различает четыре различных уровня – индивидуальный уровень или домохозяйство/семья, рынок и государство – в отношении которых можно производить менеджмент рисков (см. таблицу 2). Тем самым подчеркивается разнообразие различных действующих субъектов, которые могут участвовать в менеджменте рисков, – индивидуумы, домашние хозяйства, муниципалитеты (*communities*), неправительственные организации, частный сектор, местные, региональные и национальные органы власти, а также международные организации.<sup>63</sup> Концепция Всемирного банка таким образом указывает на разнообразие стратегий по менеджменту рисков, которые можно наблюдать в развивающихся странах и которые зачастую не основываются на социальной системе в узком смысле слова.

Как видно из таблицы 2, государственная социальная политика и в развивающихся странах должна вносить важный вклад в профилактику, смягчение и ликвидацию рисков – ведь стратегии преодоления на уровне домашнего хозяйства/семьи часто предполагают детский труд и ухудшение питания. Кроме «классических» стран-партнеров, настоящий анализ применим и в отношении процесса трансформации: в одном из документов Всемирного

банка процесс трансформации называется уникальной катастрофой («*unique catastrophic event*»), которая сопровождается многочисленными взаимосвязанными и ковариантными шоками.<sup>64</sup> От таких шоков наиболее остро страдает большая часть населения в странах бывшего Советского Союза, что увеличивает значение социальных систем как механизмов ликвидации рисков.

## 2.4 Системы социального обеспечения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой

Взросшее за последние десять лет понимание того, что системы социального обеспечения способны играть важную роль и в контексте политики развития, заставило более дифференцированно взглянуть на разнообразие форм обеспечения, которые существуют в развивающихся странах. При этом можно выделить пять различных видов системы социального обеспечения: традиционный, неформальный, кооперационный, частный и государственный.<sup>65</sup>

Традиционные социальные системы опираются на солидарные сообщества, зачастую локально или регионально ограниченные, базируются на родственных, соседских, религиозных и/или этнически обоснованных взаимоотношениях и, как правило, обходятся без формализованных правил. Неформальные формы обеспечения – например, кассы взаимопомощи или кухни для бедных – основываются на совместных усилиях по оказанию самопомощи, были созданы, как правило, не так

---

ции менеджмента социальных рисков см. McKinnon (2002).

61 По концепции уязвимости см. Holzmann (2001) и Heitzmann / Canagarajah / Siegel (2002).

62 См. Social Protection Unit (2000).

63 Для применения к иорданскому случаю см. Loewe et al. (2001).

---

64 См. Dobronogov (2003), стр. 11.

65 Хотя представленная в предыдущем разделе концепция менеджмента социальных рисков в этом отношении особенно масштабна, мы здесь следуем традиционному пониманию социальной политики. См. Ahmad / Drèze / Hills / Sen (1991), Klemp (1992), Gsänger (1993) и BMZ (1999).

давно и не располагают обычноправовым статусом. Солидарные системы, организованные на принципах кооперации, – например, кооперативы и профсоюзы – предлагают своим членам формализованные в правовом отношении услуги, которые служат общему солидарному обеспечению. Частные страховки, которые играют важную роль особенно в области пенсионного и медицинского страхования, также предлагают пулинг (усреднение) рисков посредством формализованных в правовом отношении договорных отношений, но действуют на коммерческой основе. Государственные социальные системы являются солидарными системами, имеющими правовой формализованный характер и организованными на основе коллективов, в идеальном случае доступ к этим системам имеет все население. Социальные страхования, как правило, предполагают наличие трудового договорного отношения и текущие страховые взносы. Организованные государством системы трансферта не привязаны к такого рода условиям; правда, в отличие от систем страхования, системы трансферта не всегда обеспечивают возможность правовых притязаний (*entitlements*).

В каком объеме население той или иной развивающейся страны имеет доступ к этим пяти формам обеспечения, зависит от времени и региона. В ходе масштабных процессов урбанизации и модернизации традиционные социальные системы обеспечения зачастую ликвидируются на местах, несмотря на то, что неформальные системы и солидарные системы, организованные на кооперативной основе, могут перенять их защитную функцию лишь частично. Государственные и частные социальные системы зачастую не являются доступными большинству сельского населения и работникам неформального сектора экономики. В обширных регионах Африки и Азии системы государственного социального страхования играют лишь незначительную роль, в Латинской же Америке эти системы достаточно хорошо развиты, но и там они в значительной степени дополняются другими формами обеспечения. За десятилетия существования социализма в Восточной Европе и в бывшем Совет-

ском Союзе были созданы крупномасштабные государственные социальные системы, в то время как другие формы и носители при этом имели второстепенное значение.

Гарантию широкомасштабного социального обеспечения большинство населения стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза считало важным завоеванием социализма.<sup>66</sup> Однако специальная литература оценивает социалистическую социальную политику в основном критически. Экономисты характеризовали ее как «расточительную» и приводили аргументы, согласно которым «финансировать все эти претензии на предоставление услуг было невозможно».<sup>67</sup> А вот эксперты по социальным вопросам указывали на то, что доступ к части социальных благ предполагал признанные трудовые отношения. Члены общества, классифицированные как непродуктивные и нелояльные, а также члены их семей были социально исключены как бедные, не заслуживающие поддержки (*undeserving poor*).<sup>68</sup> Обе аргументации совпадают в своей критике государственно-патерналистического характера социалистической социальной политики.

Если не принимать во внимание создание системы страхования на случай безработицы, то имевшиеся социально-политические институты и после смены системы пока продолжают существовать в неизменном виде. Вид и объем потребности в реформах в области социальных систем оспаривались сильнее, чем экономические и политические преобразова-

---

66 См. Ferge (1994). Hamilton (1989) и Adam (1991) в этой связи говорят об имплицитном социальном договоре между режимом и населением в социалистических странах, который в 70-е и 80-е годы распался в результате возрастающих экономических трудностей.

67 Sachs (1996), стр. VII.

68 Ferge (1991), стр. 134.

ния.<sup>69</sup> Радикальные экономисты-рыночники аргументируют тем, что «система обеспечения человека от колыбели до гроба» тормозила динамику роста народного хозяйства, а поэтому такую систему обеспечения необходимо радикально урезать.<sup>70</sup> В свою очередь, представители социально-политического лагеря придали социальному обеспечению ключевое значение в рамках переходной экономики, потому что оно – путем компенсации проигравшим от реформ – могло бы противодействовать политическому сопротивлению. А поэтому социальную политику следует рассматривать именно как предпосылку удачной трансформации.<sup>71</sup>

Через двенадцать лет после начала смены системы в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза произошло сближение позиций. С одной стороны, большие социальные затраты, связанные со сменой системы, сегодня не оспариваются, в то время как, с другой стороны, нельзя сомневаться в том, что унаследованные от социалистического прошлого социальные системы требуют реформирования с учетом возросших и изменившихся требований.<sup>72</sup> Одновременно с этим происходит все большая дифференциация внутри постсоциалистического региона. Восточноевропейские страны-кандидаты в члены Европейского Союза уже предприняли обширные экономические и социальные реформы и ныне выделяют значительно больше средств на социальные нужды, чем большинство стран, образовавшихся после развала Советского Союза, где экономический спад был более значительным и где многие реформы еще только предстоит

осуществить.<sup>73</sup> Долгое время устойчивость и масштабы бедности, возникшей в ходе экономической трансформации, оставались недооцененными – это признал Всемирный банк в опубликованном недавно исследовании.<sup>74</sup> И если первоначально ожидалось, что бедность окажется феноменом переходного периода, который можно будет преодолеть быстрым восстановлением уровня роста, то сейчас подчеркивается необходимость государственных вмешательств в социальную политику. Как показывает взгляд на принятые индикаторы развития (см. главу 4), при этом особенно сложной является ситуация в центральноазиатских странах.

### 3 Переходный период и развитие в Центральной Азии

#### 3.1 План развития в советский период

Центральноазиатский регион, который в течение 19-го века был подчинен царской власти, после победы Октябрьской революции стал частью Советского Союза.<sup>75</sup> В ходе процесса, длившегося несколько лет и сопровождавшегося кровавым преследованием представителей ультранационализма и пантюркизма, началось установление нового внутреннего территориального порядка вдоль существующих

69 В отношении обеспечения старости см. Müller (1998) и Müller (1999).

70 Krumm / Milanovic / Walton (1995), стр. 27. См. также Kopits (1994) и Chu / Gupta (1996).

71 См. Offe (1994), Hedtkamp (1995) и ILO-CEET (1996).

72 См. Heller / Keller (2001) и World Bank (2002).

73 См. World Bank (2000a), EBRD (2001) и Müller (2002c).

74 См. World Bank (2000c).

75 Под Центральной Азией подразумевается территория сегодняшних республик Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Географическое разграничение центральноазиатского региона в ходе исторического развития изменялось. В советское время Казахская Советская Республика официально не относилась к центральноазиатскому региону, а сегодня даже Афганистан и Автономный регион Синьцзян (Китайская Народная Республика) порой считаются частями Центральной Азии. См. Mayhew / Plunkett / Richmond (2000).

этно-лингвистических границ.<sup>76</sup> Вначале только Туркменистан и Узбекистан были объявлены союзными республиками (1924 г.); в свою очередь, в пределах Узбекской Советской Социалистической Республики была создана Автономная Таджикская Область, а в пределах Российской Федерации – Казахская и Киргизская Автономные Республики. Несколько лет спустя Таджикистан (1929 г.), Казахстан и Киргизия (1936 г.) были объявлены полноценными союзными республиками.

Уже в советские времена существовал план развития Центральной Азии. Заявленная цель заключалась в том, чтобы поднять социально-экономический уровень отсталого региона до среднего уровня Советского Союза и добиться политической, экономической и культурной интеграции центральноазиатского населения в общий Союз.<sup>77</sup> К числу неоспоримых завоеваний советского прошлого относится создание системы медицинского обслуживания. Так, в 1913 году во всей Центральной Азии имелось лишь 400 врачей, медицинский персонал насчитывал 900 человек, то есть на 10 000 жителей приходился только один человек с медицинским образованием. До 1940 года число врачей увеличилось в семь раз, а в 1960 году насчитывались 31 400 врачей.<sup>78</sup> Также и в

сфере образования был достигнут значительный прогресс.<sup>79</sup> Во время переписи населения в 1926 году для Центральной Азии были определены нормы ликвидации безграмотности в объеме 2-3 % (у узбеков) и 7 % (у казахов). В 1928 году в городах на 1000 жителей приходилось не более 4,1 учителя, в сельских районах – всего лишь 0,9 учителя. Постепенно на всей территории установилась двуязычная система образования, а в конце 60-х годов безграмотность была полностью побеждена.<sup>80</sup> Эти меры, которые эксплицитно распространялись также на девушек и женщин, не ограничивались сферой основного образования. Уже в 1955 году все дети в Центральной Азии заканчивали как минимум семилетнюю школу. Было оказано содействие развитию системы профессионального и высшего образования, а также созданию научно-исследовательских институтов.

А вот в области экономики и культуры советский план развития и его осуществление оценивались критически.<sup>81</sup> Политико-экономические меры в первое время были направлены на создание промышленной базы. В 20-е и 30-е годы основное внимание уделялось развитию тяжелой промышленности и использованию имеющихся полезных ископаемых. С конца 50-х годов наряду с химическим, горнодобы-

76 См. Nove / Newth (1966) и Rashid (1994). Akiner (2002) называет процесс, известный под названием «*National Delimitation*» (установление национальных границ), относительно успешным; а вот Deutschland (1993) говорит «о произвольном установлении границ» (стр. 1). В Таджикской союзной республике проживало только 63 % всех таджиков, а на Самарканд и Бухару таджики и узбеки претендовали в равной степени – существующий очаг конфликтов, как и распределение Ферганской долины между Узбекской, Киргизской и Таджикской Советскими Республиками.

77 И для современных западных наблюдателей центральноазиатский регион был «отсталым регионом в отношении экономики и культуры»; см. Nove / Newth (1966), стр. 14.

78 См. Nove / Newth (1966), стр. 87 - 88. В других частях Советского Союза количественные нормы

роста медицинского персонала были в несколько раз выше.

79 См. Nove / Newth (1966), стр. 67 - 75, и Akiner (2002), стр. 15 - 17.

80 См. Nove / Newth (1966), стр. 71: «Этого удивительного результата в области уровня образования невозможно было достичь без постоянного давления на органы власти». Необходимо обратить внимание на то, что в соседних странах до сегодняшнего дня не удалось ликвидировать безграмотность. В 1997 году в Афганистане 65,3 %, в Иране 26,6 % и в Китае 17,8 % людей старше 15 лет не умели читать и писать. Сравнительная статистика приводится на сайте Организации ООН по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО): <http://www.unesco.org/education/information/wer/WEBtables/Ind2web.xls>, 21.08.2002.

81 См. Akiner (2002).

вающим, нефтегазовым сектором были осуществлены капиталовложения и в развитие хлопководства. В период с 1960 по 1990 годы прежде всего в Узбекистане – в основном в ущерб возделыванию агрономических культур – в два раза увеличились площади для возделывания хлопка. В конце 20-х годов в Центральной Азии, как и в остальных советских республиках, была проведена коллективизация сельского хозяйства. Кочевнический образ жизни, который преобладал в пустынях и степях Центральной Азии, особенно в Казахстане и Кыргызстане, был ликвидирован – частично при значительном сопротивлении населения. С учетом экологических условий сохранилось отгонно-пастбищное животноводство. Несмотря на все усилия, направленные на индустриализацию, структура экономики Центральной Азии в значительной мере осталась аграрной. Так, в 1990 году доля сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте (ВВП) центральноазиатских советских республик составила примерно одну треть.<sup>82</sup> И урбанизация в Центральной Азии была менее развита, чем в среднем в государствах Восточной Европы и в Советском Союзе. В 1991 году доля городского населения в общей численности населения составила 31 % (Таджикистан), 38 % (Кыргызстан), 40 % (Узбекистан) и 45 % (Туркменистан), но 58 % в Казахстане.<sup>83</sup> Советская экономика характеризовалась явными различиями между севером и югом.<sup>84</sup>

В специальной литературе критикуется прежде всего то, что центральноазиатские союзные республики были включены в состав советской экономики только лишь в качестве поставщи-

ков сырья, в то время как его переработка осуществлялась в других местах.<sup>85</sup> Вместо создания децентрализованных самодостаточных структур в отдельных союзных республиках советская экономическая модель предусматривала региональную специализацию и взаимодополняемость.<sup>86</sup> Роль, которая отводилась Центральной Азии, сравнима с интеграцией в мировой рынок многих государств «классической» периферии, так что даже раздавались голоса, упрекающие Москву в колониализме.<sup>87</sup> Правда, поставки сырья из центральноазиатских республик компенсировались значительными финансовыми трансфертами из центра, которые были предназначены для развития экономики и инфраструктуры, а также для усовершенствования социальных систем в Центральной Азии.<sup>88</sup>

Сегодня очевиден экологический ущерб, возникший в результате интенсивных усилий по расширению ограниченных сельскохозяйственных угодий в рамках масштабных проектов по орошению. В результате этого иссякли низовья единственных притоков Аральского озера – Аму-Дарьи и Сырдарьи, что вызвало частичное высыхание этого когда-то четвертого по величине озера мира. Последствием явились сильное осолонение и заражение воды и почвы в Аральском регионе, что, в свою очередь, повлекло за собой существенные медицинские проблемы, разрушение местной рыбной и консервной промышленности, усиленное образование пустыни и изменение климата.<sup>89</sup>

---

82 Доля составила от 27 % (Казахстан) до 34 % (Кыргызстан). См. World Bank (2002f), стр. 209 сл.

83 В странах Восточной Европы и в Советском Союзе доля составила 64 % населения. См. UNDP (1993), стр. 206.

84 См. Ahlberg (1990), стр. 1172, который говорит о «недоразвитости Средней Азии по сравнению с индустриализованными частями Советского Союза».

85 См. Akiner (2002).

86 См. Deutschland (1993).

87 См. Gumpel (1990) и Pomfret (1999). В отношении основательной дискуссии о том, что уже в то время упрекали в колониализме см. Nove / Newth (1966), стр. 113 сл.

88 См. McAuley (1994), Capisani (2000) и Murthi / Pradhan / Scott (2002).

89 В период с 1960 года Аральское озеро потеряло 75 % своей площади и 91 % своего объема воды; см. Giese (2002). Дополнительную информацию можно найти

Загрязнение почвы и воды пестицидами, которые широко применялись в монокультурном хлопководстве, и синтетическими удобрениями коснулось, главным образом, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. В Казахстане дополнительное загрязнение окружающей среды было вызвано строительством космического центра в Байконуре, выпадением радиоактивных осадков из китайской провинции Синьцзян, а также целым рядом ядерных испытаний, которые проводились в период с 1949 по 1963 гг. в районе Семипалатинска (сегодня Семей).<sup>90</sup>

Ныне критике подвергается и культурная интеграция центральноазиатских советских республик в Советский Союз – «действительно массивированный силовой акт в деле общественного преобразования.»<sup>91</sup> Изменения, предусмотренные в рамках советского плана развития, касались всех аспектов человеческой жизни – от архитектуры, одежды и проведения досуга, через структуру семьи и занятости, вплоть до религии, языка и письменности.<sup>92</sup> Попытка создания общей советской идентичности – советский человек (*homo sovieticus*) – фактически приравнялась европеизации Центральной Азии. Не в последнюю очередь этот процесс усиливался массивированным притоком советских граждан славянского происхождения, которые вплоть до начала 90-х годов образовывали большую часть политической и экономической элиты.<sup>93</sup> Кроме того, закрытие

государственной границы Советского Союза в отношении Центральной Азии означало не только закрытие традиционных торговых путей, но и прерывание культурного обмена с соседними государствами в регионе – Ираном, Афганистаном и Китаем, а также изоляцию от остального мусульманского мира. Исповедание мусульманской веры в Советском Союзе сильно ограничивалось; но все же в разные периоды времени и в зависимости от региона существовали значительные различия в отношении к исламу.<sup>94</sup>

Даже с точки зрения собственных притязаний осуществление советского плана развития Центральной Азии можно назвать лишь относительно успешным. В принципе, даже за семь десятилетий так и не удалось ликвидировать региональные диспропорции в рамках Советского Союза.<sup>95</sup> В период с 1940 по 1989 гг. только население Казахской Советской Республики смогло улучшить свое положение с точки зрения относительного дохода и повысить его величину с 88 % до 90 % среднего дохода в Российской Федерации.<sup>96</sup> Во всех остальных центральноазиатских советских республиках за этот период наблюдалось увеличение разрыва в отношении дохода на территории Российской Федерации. Особенно отчетливо этот процесс прослеживался в Таджикистане, где средний доход снизился с

на сайте Программы спасения Аральского озера организации Médecins Sans Frontières: [http://www.msf.org/aralsea/asa\\_dis.htm](http://www.msf.org/aralsea/asa_dis.htm), 21.08.2002.

90 См. Ahlberg (1990), Götz / Halbach (1996) и Republic of Kazakhstan (2002).

91 Akiner (2002), стр. 15.

92 В конце 20-х годов тюркские языки, как и в Турции, были переведены с арабского шрифта на латиницу, в то время как с 1938 года во всем Советском Союзе была введена кириллица. См. Capisani (2000), стр. 155 сл.

93 Akiner (2002) указывает на то, что смена элит произошла все-таки лишь частично, так как многочис-

ленные традиционные политические руководители кооптировались в Коммунистическую партию и с учетом уровня образования открывались значительные возможности социального продвижения.

94 После волны репрессий в 20-х годах Сталин дал мусульманам собственное религиозное управление – Муфтарият. При Хрущеве опять наблюдалась волна антиисламских репрессий. Во время эры Брежнева Узбекистан, где и находился муфтият для Центральной Азии и Казахстана, был объявлен моделью «советского ислама», в то время как в Киргизии одновременно проводилась кампания деисламизации. Хроника узбекской ситуации приводится у Herrfahrdt (2001), стр. 138.

95 См. Hamilton (1989) и Atkinson / Micklewright (1992).

96 Atkinson / Micklewright (1992), стр. 292 сл.

108 % (1940 г.) до 73 % (1989 г.) уровня в Российской Федерации. Также и в отношении численности бедных положение в центральноазиатских странах в 1988 году было гораздо обостреннее, чем в Российской Федерации. На Центральную Азию приходилась половина всех бедных, хотя проживало там только 17 % населения Советского Союза (см. также главу 4.2).<sup>97</sup> До развала Советского Союза Центральная Азия, также как и Кавказ, в рамках союзных республик все еще относились к периферии.

### 3.2 Первое постсоциалистическое десятилетие переходного периода

В августе 1991 года попытка путча в Москве, целью которого была реставрация старой системы, явилась событием, повлекшим за собой развал Советского Союза. К тому моменту, когда Россия уже вышла из Союза, и центральноазиатские союзные республики провозгласили свою независимость: 31 августа 1991 года – Кыргызстан и Узбекистан, 9 сентября 1991 года – Таджикистан, 27 октября 1991 года – Туркменистан и последним, 16 декабря 1991 года, – Казахстан. Перед новообразованными центральноазиатскими государствами стояла тройная цель, что стало известным под названием тройная смена системы (*triple transition*): консолидация национальной и государственной идентичности, демократизация политической системы и преобразование экономической системы.<sup>98</sup>

#### 3.2.1 Политическое и социокультурное развитие

За исключением Казахстана, где еще в 1986 году имели место антироссийские demonstra-

ции, в центральноазиатских советских республиках практически не существовало сепаратистских устремлений.<sup>99</sup> Кроме того, ни одна из центральноазиатских союзных республик за всю историю не являлась независимым государством. Таким образом, автономия национальных государств стала для стран региона в равной степени новой и неожиданной задачей.<sup>100</sup> Все центральноазиатские государства имеют многоэтническое население, что, однако, в недостаточной степени учитывается при создании национальной идентичности, как это осуществляется начиная с момента завоевания независимости соответствующей этнической группой, название которой выносятся в название государства (титульный этнос). Таким образом, в ходе постепенного вытеснения существовавшего до сих пор контактного языка для межэтнических отношений (*lingua franca*) – русского языка – из сферы управления и профессиональной жизни возникают значительные проблемы для соответствующих этнических меньшинств. В Казахстане, где проживает 150 различных народностей, в 1990 году только 40 % населения являлись представителями титульного этноса, в Кыргызстане – 52 %, а в Таджикистане – 63 %.<sup>101</sup> Наименьшее этническое разнообразие наблюдалось в Узбе-

99 В период перестройки выдвигались требования лишь по предоставлению большей автономии в пределах Советского Союза. Правда, имели место и некоторые этнически обусловленные насильственные акты. См. Rashid (1994) и von Gumpfenberg (2002b).

100 В Центральной Азии, в прошлом называемой Туркестаном, до советского периода проживали кочевые народы, которые были организованы в казахском регионе как большие конфедерации. Наряду с этим начиная с 16 века существовало три ханата, которые стали крупными экономическими, культурными и религиозными центрами (Бухара, Хива и Коканд). См. Capisani (2000) и Rasizade (2002).

101 В Казахстане остальные группы населения были представлены, в частности, этническими русскими (38 %), немцами (6 %) и украинцами (5 %), а в Таджикистане и Кыргызстане – главным образом этническими узбеками (соответственно 24 % и 13 %) и русскими (соответственно 8 % и 22 %). См. Izvorski (1999), стр. 7.

97 См. Falkingham (2002).

98 Offe (1994), стр. 64 сл. См. также Linn (2002).

кистане и Туркменистане, где соответственно 71 % и 73 % населения относились к титульному этносу.

Установление нового политического порядка в центральноазиатских государствах началось с принятия новой конституции и отмены Верховного Совета. При этом начало положил Туркменистан в 1992 году. В Казахстане (1994 г.), Кыргызстане (1995 г.) и Таджикистане (1999 г.) были введены двухпалатные системы; в Узбекистане данный процесс находится в стадии подготовки. Во всех государствах региона центральная роль отводится президентам, которые – за исключением Таджикистана, где в 1992 году произошла смена старой номенклатуры – занимают эту должность еще со времен существования Советского Союза.<sup>102</sup> Вместе с тем, сильная позиция президентов венчает сеть неформальных и патронажных связей, которые сохранились и после развала советской системы.<sup>103</sup> Этаблирование сильных президентов с авторитарным стилем управления было истолковано как попытка содействия сплоченности общества в условиях отсутствия национальной идентичности.<sup>104</sup> Еще одна декларированная мотивация заключалась в предотвращении гражданской войны, как это было, например, в Таджикистане.<sup>105</sup> Президентские и парламентские

выборы в регионе чаще всего не соответствовали стандартам Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Оппозиционным партиям, если таковые вообще существуют, оказываются серьезные препятствия, так что они не смогли развиваться в самостоятельные центры власти. Из-за урезания демократических прав и свобод, а также частых нарушений прав человека центральноазиатские правительства подвергаются международной критике.<sup>106</sup> Также и в Кыргызстане, где поначалу установился более либеральный климат и развивалось активное гражданское общество, в последнее время растет число случаев нарушения прав человека. Наиболее острой ситуацией является в Туркменистане, который организация по борьбе за права человека «Freedom House» Соединенных Штатов Америки (США) относит к двенадцати наиболее репрессивным режимам мира.<sup>107</sup>

В контексте авторитарного господства реисламизация Центральной Азии находится в пределах конструкции политической законности и продолжения культурно-религиозного наследия. «Фактически ислам в определенной степени занял место марксистской идеологии как государственной доктрины.»<sup>108</sup> Правда, при возрождении исламских традиций наблюдаются сильные региональные различия: в то время, как население Ферганской долины связано глубокими религиозными корнями, то в северной части Центральной Азии наблюдается объединение с исламом скорее на основе

102 См. Allnutt / Druker / Tracy (2001), которые говорят о супер-президентализме. Кроме того, в особенности президент Туркменистана насаждает сильно развитый культ личности.

103 См. von Gumpenberg (2002a). Akiner (2002), стр. 17, говорит о реконфигурации сетей, связанных с ханами советского периода (*Soviet-era khans*). Называемые кланами интерперсональные связи строятся не только на родственных отношениях.

104 См. Dschalalow (1999) и Kangas (1999).

105 Вызванная этническими и мировоззренческими противоречиями, а также родовыми и региональными конфликтами, гражданская война началась в 1992 году и формально была закончена в 1997 году подписанием общего соглашения о мире и национальном примирении в Таджикистане. Война унесла жизнь около 50 000 человек, полмиллиона людей

попали в изгнание. На большей части территории Таджикистана ситуация сегодня не столь напряжена, однако масштабы политически обусловленного насилия все-таки еще значительны. Дополнительную информацию можно найти на сайте Amnesty International: <http://www.amnesty.de/>, 21.08.2002.

106 См. Amnesty International (2001), Freedom House (2001) и Moder (2002).

107 См. Freedom House (2002).

108 Akiner (2002), стр. 24.

**Врезка 3: Внутрорегиональная и межрегиональная кооперация государств Центральной Азии**

Если в советское время контактов между центральноазиатскими союзными республиками почти не существовало, то сегодня ввиду общих проблем без региональной кооперации не обойтись. К числу этих проблем в первую очередь относятся водо- и энергоснабжение и переустройство транспортных путей, а также торговых потоков, которые в результате развала Советского Союза и создания государственных границ были направлены в обход или прерваны. Начиная с 1993 года форсировался проект Центральноазиатского Союза, который начался с создания таможенного союза между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном. В 1996 году был основан Центральноазиатский банк кооперации и развития. В 1998 году Центральноазиатский Союз – после вступления в него Таджикистана – был переименован в «Центральноазиатское Экономическое Сообщество». Туркменистан, который в декабре 1995 года заявил о своем вечном нейтралитете, до сих пор не присоединился к данному проекту. Несмотря на декларации и образованные органы, внутрорегиональная кооперация фактически все еще незначительна, что в возрастающей мере рассматривается как проблема безопасности. Узбекистану, который имеет стратегически важное месторасположение и наибольшую численность населения, равно как и Казахстану, который имеет наибольшую территорию и доминирует с точки зрения экономики, приписываются гегемониальные претензии.

Все центральноазиатские государства вступили в СНГ; Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан также имеют таможенный союз с Россией и Беларуссией, а совместно с Турцией, Пакистаном и Ираном являются членами Экономической организации сотрудничества (ЭОС) (*Economic Cooperation Organization*). За исключением Туркменистана центральноазиатские государства вместе с Россией и Китаем объединены в Шанхайскую организацию сотрудничества (*Shanghai Cooperation Organization*), которая выступает за кооперацию в области политики безопасности. Транспортный коридор «Европа – Кавказ – Азия» (ТРАСЕКА) (*Transport Corridor Europe Caucasus Asia*) – программа Европейского Союза по развитию транзитных путей между востоком и западом – объединяет центральноазиатские и кавказские государства, Украину, Молдову, Румынию, Болгарию и Турцию. Кроме того, государства Центральной Азии являются членами Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Азиатского банка развития (АБР) (*Asian Development Bank*), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) (*European Bank for Reconstruction and Development*), Международного валютного фонда и Всемирного банка. Членом Всемирной организации торговли (ВТО) (*World Trade Organization*) до сих пор является только Кыргызстан, в то время как Казахстан, Таджикистан и Узбекистан имеют статус наблюдателя.

культуры, а не религии.<sup>109</sup> В конституциях центральноазиатских государств зафиксировано отделение религии от государства, однако в особенности в Узбекистане правительство поддерживает реисламизацию.<sup>110</sup> Одновременно с этим – особенно в Ферганской долине, которая расположена на территории Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана, – совершаются террористические акты, за которыми предполагаются исламистски ориентирован-

ные группировки.<sup>111</sup> Местные и международные группы по борьбе за права человека сообщают, что упреки в исламизме и терроризме целенаправленно используются против представителей религиозной и антиклерикальной оппозиции.<sup>112</sup> Наряду со своей политической функцией реисламизация начала вызывать

109 Кроме того, сунниты, шииты, измаэлиты, ваххабиты и суфиты представляют различные исламские традиции в регионе. К числу практикуемых религий относятся шаманизм, зороастризм и христианство. См. Capisani (2000).

110 Однако сильно преследуются мусульмане, практикующие веру за пределами разрешенных государством мечетей. См. Malashenko (2002) и Veser (2002).

111 Как транснациональная *Hizb-ut-Tahrir-al-Islami* (Исламская партия освобождения), членами которой являются представители образованных слоев населения, так и Исламское движение Узбекистана, действующее главным образом в сельских местностях Ферганской долины, требуют образования халифатского государства в Центральной Азии: Исламская партия – без применения силы, Исламское движение – насильственным способом. См. Akbarzadeh (2001), Halbach (2002) и Schatz (2002).

112 См. Cheterian (2001). Число политических заключенных в тюрьмах Узбекистана оценивается в 7600 человек; см. Halbach (2002).

последствия в сфере гендерных отношений в регионе, которые в советское время характеризовались номинально-правовым равноправием полов. Образование для девушек было обязательным, женщин побуждали работать. Равноправному участию в трудовой жизни в советские времена препятствовала высокая рождаемость, тем более что домашнее разделение труда осталось неизменным.<sup>113</sup> Усиленному утверждению традиционной роли женщины способствовал экономический перелом в течение последних десяти лет, который привел к массивной ликвидации рабочих мест и закрытию детских садов (см. также главу 4.1).<sup>114</sup>

### 3.2.2 Экономическая трансформация

Задачи, связанные с переходом от планового хозяйства к рыночной экономике, были в Центральной Азии более значительными, чем во многих других странах с переходной экономикой.<sup>115</sup> Существующие на тот момент экономические структуры никоим образом не предполагали государственного суверенитета, а торговые и транспортные пути, которые проходили исключительно через Российскую Федерацию, были прерваны. Приобретение государственной независимости сопровождалось прекращением трансфертов из бюджета из Москвы и выводом военно-промышленного комплекса из региона. К этому следует добавить утечку мозгов (*brain drain*), так как несколько сотен тысяч русских – а среди них

много высококвалифицированных специалистов – покинули Центральную Азию после приобретения ею независимости. Однако население региона имеет относительно высокий уровень образования; к тому же Казахстан и Туркменистан, а также Узбекистан богаты природными ресурсами.<sup>116</sup> И все же до сих пор центральноазиатским странам собственными силами удавалось перерабатывать имеющееся сырье лишь в незначительной степени. Кроме того, обладание богатыми природными ресурсами, в частности нефтью, в контексте развития давно уже не считается особым счастьем (*mixed blessing*).<sup>117</sup>

Суммарное представление о прогрессе, который наблюдался в странах Центральной Азии до 2001 г. в сфере перестройки экономической системы – при переходе от планового хозяйства к рыночной экономике. – дает таблица 3. В соответствии с оценочной шкалой Европейского банка реконструкции и развития Кыргызстан и Казахстан уже провели реформы в некоторых ключевых областях, в то время как Таджикистан и Узбекистан занимают среднюю

113 См. UNDP (2002), стр. 191 сл. Еще в 70-е годы средняя рождаемость составляла 3,5 ребенка (Казахстан), 4,7 ребенка (Кыргызстан), 6,2 ребенка (Туркменистан), 6,3 ребенка (Узбекистан) и 6,8 ребенка (Таджикистан). При этом имелись значительные различия между городом и селом. В настоящее время наблюдается сильное снижение рождаемости в целом (см. Таблицу 11).

114 См. von Gumpfenberg (1999), Handrahan (2001), Herrfahrdt (2001), Mee (2001) и Kudabaewa (2002).

115 См. Linn (2002) и Atkiner (2002).

116 Казахстан является вторым по объему производства нефти в странах СНГ, располагает месторождениями природного газа, ископаемых, золота, меди, угля, цинка и железной руды, страна – важный экспортер пшеницы. По добыче газа Туркменистан занимает четвертое место в мире, располагает значительными запасами нефти; здесь возделываются хлопок и пшеница. Можно прогнозировать, что Казахстан и Туркменистан с большой пользой воспользуются новыми месторождениями нефти, обнаруженными в Каспийском море. Узбекистан – второй по величине экспортер хлопка в мире и разрабатывает золото, уран, медь, нефть и природный газ. Кыргызстан имеет седьмой по величине золотой рудник в мире, экспортирует гидроэнергию и производит зерно, овощи, хлопок, табак и шелк. Таджикистан возделывает хлопок, пшеницу, фрукты и овощи, производит алюминий, добывает золото, серебро, цинк и уголь и вырабатывает гидроэнергию. См. EBRD (2001a), EBRD (2001b), EBRD (2001c), EBRD (2001d) и EBRD (2001e).

117 См. Sachs / Warner (1997). В отношении проблематики богатства ресурсами центральноазиатских стран с переходной экономикой см. Auty (1999).

	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Либерализация цен <sup>а</sup>	3	3	3	2	2
Внешняя торговля/ конвертируемость <sup>а</sup>	3+	4	3+	1	2–
Приватизация <sup>а</sup>					
- малые предприятия	4	4	4–	2	3
- крупные предприятия	3	3	2+	1	3–
Конкурентная политика <sup>а</sup>	2	2	2–	1	2
Финансовые учреждения <sup>а</sup>					
- банковский сектор	3–	2+	2–	1	2–
- рынки капитала	2+	2	1	1	2
Доля частного сектора в ВВП (%)	65	60	50	25	45
Источник: EBRD (2002).					
<sup>а</sup> Оценка по шкале от 1 (небольшой прогресс) до 4+ (стандарт рыночной экономики)					

позицию.<sup>118</sup> А вот правительство Туркменистана постаралось осуществить свое четкое обещание начать переходный процесс «периодом десяти лет благополучия» в основном путем структурного консерватизма.<sup>119</sup> В области конкурентной политики, либерализации цен и в отношении реформ финансового сектора центральноазиатские страны особенно сильно отставали от других стран с переходной экономикой. Ведь лишь в Казахстане и Кыргызстане доля государственных предприятий с

недостаточно жесткими ограничениями по ВВП значительно ниже 50 %.<sup>120</sup>

Создание экономической системы с рыночной структурой потребует осуществления целого ряда дополнительных реформ, в том числе и реформ, выходящих за рамки установленных ЭБРР норм. Так, например, Казахстан - один из первопроходцев в области реформ – упоминается в связи с необузданным кумовством капитализма (*unrestrained crony-capitalism*).<sup>121</sup> В процессе трансформации до сих пор доминируют коррупция и коррумпированность/ захват государства (*state capture*) различными группами. При этом коррупция наблюдается в области осуществления законов, в то время как при захвате государства оказывается влияние на процесс разработки рамочных законов и директив, с тем, чтобы они выражали

118 Для компаративного обсуждения различных путей реформ в Казахстане, который взял на себя обязательства по «Вашингтонскому консенсусу», и в Узбекистане с его реформистской стратегией см. Alam / Vanerji (2000).

119 Цитируется по Capisani (2000), стр. 149. См. также World Bank (2001d), стр. 18: «Десятилетний план предусматривает трансформацию централизованно управляемого хозяйства страны в рыночную экономику – без социальных или экономических волнений и без конфликтов.»

120 Понятие «*soft budget constraint*» (недостаточно жесткие ограничения по ВВП) было изобретено Kornai (1986).

121 Pomfret (1998), стр. 17.

Таблица 4 Экономический рост во времена переходной экономики														
	Нормы роста реального валового внутреннего продукта (ВВП)													Индекс <sup>а</sup>
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Казахстан	-0,4	-11,0	-5,3	-9,3	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,8	13,2	7,6	84
Кыргызстан	3,0	-5,0	-19,0	-16,0	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,1	5,3	2,0	71
Таджикистан	-1,6	-7,1	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,3	7,0	56
Туркменистан	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-17,3	-7,2	-6,7	-11,3	5,0	16,0	17,6	12,0	13,5	96
Узбекистан	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,5	4,4	4,1	4,0	4,5	2,5	105
СНГ	-0,4	-6,0	-17,4	-12,7	-14,1	-4,9	-3,4	1,0	-3,7	4,5	7,9	5,9	4,4	64
Центральная Европа / Прибалтика	-6,6	-10,3	-2,2	0,3	3,9	5,4	4,7	5,0	3,6	2,8	4,0	2,5	2,3	113
Страны с переходной экономикой	-3,3	-8,1	-11,0	-6,9	-6,1	-0,2	0,1	2,3	-1,0	3,0	5,5	4,2	3,4	76

Источник: EBRD (2002).

<sup>а</sup> Уровень реального ВВП в 2001 году

интересы определенных группировок и индивидуумов.<sup>122</sup> Хотя в Кыргызстане и коррупция, и захват государства находится на высоком уровне, оба феномена не всегда проявляются одновременно. Так, Узбекистан и Казахстан в значительной степени охвачены коррупцией, в то время как индекс коррумпированности государственной власти предпринимательским сектором (*capture economy index*) в обеих странах находится на низком уровне.<sup>123</sup>

Тут не представляется возможным провести подробный анализ постсоветской экономиче-

ской политики в Центральной Азии.<sup>124</sup> Однако мы даем представление о развитии некоторых важных экономических индикаторов начиная с начала 90-х годов.<sup>125</sup> Первая половина прошедшего десятилетия характеризовалась значительным спадом роста во всех центральноазиатских государствах – вплоть до 29 % за один календарный год (см. таблицу 4). С 1996 года в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане наблюдались в основном положительные темпы роста; в Таджикистане и Туркменистане данная тенденция проявилась чуть позже. Несмотря на то, что регион в последние годы характеризовался высокими темпами роста, до 2001 года ни одно государство Центральной Азии, за исключением Узбекистана, не смогло достичь уровня ВВП 1989 года. Совокупный

122 См. Hellman / Jones / Kaufmann (2000) и Hellman / Kaufmann (2001).

123 См. Hellman / Jones / Kaufmann (2000) и Allnut / Druker / Tracy (2001). По Таджикистану и Туркменистану данные не приводятся. Индекс восприятия коррупции (*Corruption Perceptions Index*), приведенный Transparency International, включает в себя только сведения о Казахстане и Узбекистане. См. <http://www.transparency.org/cpi/>, 21.08.2002. См. также Jones Luong (2003).

124 См. Gürgen et al. (1999).

125 О надежности экономических данных по Центральной Азии и их содержательной ограниченности ввиду возросшего неформального сектора см. Alam / Banerji (2000) и Pomfret (2002).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Казахстан	нет данных	78,8	1381,0	1662,3	1892,0	176,3	39,1	17,4	7,3	8,3	13,2	8,4	6,0
Кыргызстан	нет данных	85,0	855,0	772,4	228,7	40,7	31,3	25,5	12,0	35,8	18,7	7,0	2,5
Таджикистан	4,0	112,0	1157,0	2195,0	350,0	609,0	418,0	88,0	43,2	27,6	32,9	38,6	12,8
Туркменистан	4,6	103,0	493,0	3102,0	1748,0	1005,3	992,4	83,7	16,8	24,2	8,3	11,6	9,6
Узбекистан	3,1	82,2	645,0	534,0	1568,0	304,6	54,0	58,9	17,8	29,1	24,2	26,2	22,8
СНГ <sup>б</sup>	нет данных	93,4	1064,0	1426,0	1616,0	251,0	44,0	17,0	11,0	26,0	20,0	11,0	7,0
Центральная Европа / Прибалтика <sup>б</sup>	23,1	117,7	207,3	35,3	32,2	25,0	17,6	8,5	7,9	4,2	6,2	5,5	2,3
Трансформационные страны <sup>б</sup>	24,7	100,5	899,7	534,0	131,6	40,2	24,1	14,8	10,6	9,2	9,9	7,3	5,1

Источник: EBRD (2002)

<sup>а</sup> Средние темпы роста цен в розничной торговле в год

<sup>б</sup> Средний показатель

убыток в отношении ВВП в Узбекистане и Туркменистане – то есть в странах, в которых процесс реформ проходит наиболее медленно – был наименьший, а в 2001 году было достигнуто соответственно 105 % и 96 % от уровня ВВП 1989 года. А вот в Таджикистане гражданская война прежде всего привела к тому, что в 2001 году уровень ВВП составил всего лишь 56 % от уровня 1989 года. Это единственная центральноазиатская страна, которая отставала от средних показателей по СНГ. Кроме того, Таджикистан – наряду с Кыргызстаном – отставал от средних показателей всех стран с переходной экономикой. Весь центральноазиатский регион оказался далеко позади центральноевропейских и балтийских стран с переходной экономикой.

Экономический кризис, обусловленный трансформацией, которым характеризовалась Центральная Азия в первой половине 90-х годов, отражался также в высоких нормах инфляции

(см. таблицу 5). При этом в период с 1992 по 1995 гг., т. е. непосредственно после выхода из состава Советского Союза, во всех центральноазиатских государствах, за исключением Кыргызстана, темпы роста цен были четырехзначными. Только к концу десятилетия удалось заметно снизить норму инфляции. В Туркменистане и Таджикистане она сохранилась на высоком уровне – 22,8 % и 12,8 %. В таблице 5 приведены темпы роста цен в центральноазиатских странах, которые были выше чем в других странах с переходной экономикой. Это особенно относится к сравнению с Центральной Европой и Прибалтикой, но и к рассмотрению всего постсоциалистического региона.

Таблица 6 показывает развитие занятости в первые десять лет процесса трансформации. В 1989 году пять центральноазиатских стран по сравнению с Западной Европой еще имели

	1989г.	1990г.	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.
Казахстан	82,6	81,4	79,9	78,0	71,2	68,2	69,1	69,5	69,8	67,0	68,4
Кыргызстан	74,3	73,2	72,3	74,8	67,3	64,8	64,1	63,5	64,0	63,6	64,6
Таджикистан	72,6	72,4	71,7	68,3	65,8	64,7	63,4	58,1	58,8	57,2	53,2
Туркменистан	77,9	74,1	73,7	73,2	72,6	72,4	72,5	72,0	72,6	73,1	71,9
Узбекистан	72,0	73,9	75,3	73,7	71,9	71,3	70,2	69,4	68,6	67,7	66,5

Источник: UNICEF (2001)

<sup>а</sup>Количество занятых в возрасте от 15 до 59 лет в %

высокий уровень занятости. Этот уровень обуславливался как большим количеством работающих женщин, так и гарантированным в советское время правом на труд, которое нередко приводило к неполной занятости на рабочем месте (*unemployment on the job*), а тем самым – к скрытой безработице.<sup>126</sup> В период с 1989 по 1999 гг. показатель занятости снизился в Таджикистане на 19,4 %, в Казахстане – на 14,2 %, а в Кыргызстане – на 9,7 %. Меньший спад наблюдался в Туркменистане – 6,0 % и в Узбекистане – 5,5 %. Эти различия в сокращении уровня занятости, с одной стороны, объясняются масштабностью проведенных до сих пор реформ, относящихся к рыночной экономике, в частности реформ в предпринимательском секторе (см. таблицу 3). С другой стороны, в этих различиях отражаются факторы контекста – например, такие, как гражданская война в Таджикистане, которая привела к существенным проблемам на рынке труда. Таблица 6 показывает, что уровень занятости, как правило, начал снижаться еще до установления государственной независимости, в тот момент, когда Советский Союз переживал экономический кризис, а процесс создания новых рабочих мест не успевал за высокой рождаемостью в Центральной Азии (см. также таблицу 11).<sup>127</sup> В настоящее время большой проблемой является безработица среди моло-

дежи, особенно в Узбекистане и Таджикистане: в 1999 году в этих странах соответственно 59,0 % и 40,6 % всех безработных составляли молодыми людьми в возрасте от 15 до 24 лет.<sup>128</sup> В целом же бросается в глаза, что статистически подтвержденное снижение уровня занятости во всех центральноазиатских государствах было значительно сильнее, чем указано в официальной статистике по безработице.<sup>129</sup>

В таблице 7 отражается внешнеэкономическая ситуация, в которой центральноазиатские государства находились в первом десятилетии переходного периода. Учитывая богатство региона сырьевыми ресурсами, в частности Туркменистана и Казахстана, начальный оптимизм был велик. Тем более, что переход на мировые цены улучшил торговые условия в этих двух странах соответственно на 50 % и на 19 %.<sup>130</sup> Однако, вскоре пришлось столкнуться с практическими трудностями в области сбыта

128 В Казахстане безработица среди молодежи составила 28,9 %, в Кыргызстане 15,8 %. Не имелись данные о Туркменистане. См. UNICEF (2001).

129 EBRD (2001f) приводит следующий коэффициент безработицы за 1999 год: 6,0 % (Казахстан), 5,4 % (Кыргызстан), 4,3 % (Узбекистан) и 2,8 % (Таджикистан). Фактический уровень безработицы наивно значительно выше.

130 См. Pomfret (2002), стр. 32.

126 Götting (1998), стр. 64. См. также Kausch et al. (1994).

127 См. Ahlberg (1990) и Gumpel (1990).

	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.
Казахстан	0,0	-7,9	-7,8	-1,3	-3,6	-3,6	-5,6	-1,0	2,2	-7,8	-5,5
Кыргызстан	нет дан-ных	нет дан-ных	-6,9	-13,9	-21,4	-7,8	-25,0	-19,5	-11,6	-3,4	-2,9
Таджикистан	нет дан-ных	-28,8	-17,8	-16,0	-7,1	-5,4	-9,1	-3,4	-6,4	-6,9	-4,1
Туркменистан	68,5	14,1	4,0	0,9	0,1	-25,3	-37,4	-24,8	15,2	-2,5	0,8
Узбекистан	-12,0	-8,4	2,1	-0,2	-7,8	-5,4	-0,4	-2,0	2,8	-0,5	0,6
СНГ <sup>б</sup>	1,3	-13,5	-7,7	-6,7	-8,8	-10,0	-13,7	-6,5	-0,8	-2,6	-3,9
Центральная Европа / Прибалтика <sup>б</sup>	3,2	1,3	0,0	-2,8	-5,7	-6,8	-6,8	-6,3	-4,7	-4,9	-4,7
Страны с переходной экономикой <sup>б</sup>	0,8	-7,0	-4,9	-5,1	-8,1	-9,0	-10,1	-6,7	-3,7	-5,1	-5,5

Источник: EBRD (2002)

<sup>а</sup> Дефицит / избыток ВВП в %

<sup>б</sup> Невзвешенный средний показатель

добытой нефти и природного газа на мировом рынке. Экспорту нефти и газа мешает главным образом отсутствие доступа центральноазиатских стран к морю, что осложняет освоение новых рынков сбыта. Имеющиеся трубопроводы не получали достаточного ухода. Трубопроводы ведут в государства СНГ, которые не являются в достаточной степени платежеспособными, что привело в результате к бартерной торговле, но не приносило валюту.<sup>131</sup> Понижающиеся цены на мировом рынке на хлопок и золото и сильная динамика цен на рынке нефти привели к внешнеэкономической несбалансированности в центральноазиатских государствах.<sup>132</sup> По таблице 7 видно, что

ситуация в Центральной Азии, связанная с этими показателями, существенно нестабильнее чем в остальных странах с переходной экономикой, тоже пострадавших от краха существовавших внешнеторговых структур, но не имевших столь сильной зависимости от импорта как центральноазиатские государства. Показатели Туркменистана были подвержены наибольшим колебаниям, которые начались с избытка в объеме 68,5 % ВВП (1992 г.) до резкого снижения – 37,4 % ВВП (1998 г.).

Финансирование постсоветской экономической модели в Центральной Азии отражает таблица 8. Центральноазиатские страны, за исключением Казахстана, получили до сих пор лишь небольшие прямые иностранные инвестиции, что и не удивительно, учитывая отсут-

131 Строительство новых трубопроводов требует межнациональной кооперации, чего не всегда легко достичь в нестабильном регионе. Для представления о существующих и строящихся нефте- и газопроводах см. EBRD (2001a), стр. 17. См. также Jaffe (1999) и Pomfret (2002).

132 См. EBRD (2001f), стр. 65.

Таблица 8 Финансирование развития в Центральной Азии					
	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Иностранные прямые инвестиции (1989-2000гг.)					
- млн. US-\$	8.593	440	144	913	697
- на душу населения, US-\$	577	93	23	171	28
Оказание государственной помощи в области развития (программа правительственной помощи развитию - ODA), 2000 г.					
- млн. US-\$	189,1	215,0	142,3	31,5	185,9
- на душу населения, US-\$	11,7	43,7	23,4	6,7	7,5
- % ВВП	1,0	16,5	14,4	0,7	2,4
Внешняя задолженность, 1998-2000 гг.					
- всего, млн. US-\$	6.664	1.829	1.170	нет данных	4.340
- стоимость текущего дня / экспорт товаров и услуг <sup>а</sup>	81	242	136	нет данных	129
- стоимость текущего дня / валовой нац. доход <sup>б</sup>	36	106	88	нет данных	нет данных
Источники: EBRD (2001f), UNDP (2002) и World Bank (2002a)					
<sup>а</sup> Стоимость текущего дня обслуживания долга / экспорта					
<sup>б</sup> Стоимость текущего дня обслуживания долга / валового нац. дохода					

ствие гарантий прав собственности и недостаточности экономических реформ.<sup>133</sup> Ни в одной другой из стран с переходной экономикой уровень кумулятивных прямых инвестиций не был таким низким как в Таджикистане и в Узбекистане (23 доллара США и 28 долларов США на душу населения). Только в Казахстане и Туркменистане, располагающих большими месторождениями нефти и природного газа, иностранные прямые инвестиции пре-

взошли средние показатели по СНГ в объеме 167 долларов США на душу населения.<sup>134</sup> Иностранные прямые инвестиции в Центральной Европе и в Прибалтике в объеме 1.154 доллара США на душу населения превысили эти показатели в несколько раз. Объем государственной помощи, оказанной в 2000 году в области развития, на душу населения только в Кыргызстане и Таджикистане превзошел средние величины на душу населения в странах с переходной экономикой (18,7 долларов США).<sup>135</sup> В

133 Напр., земельная собственность для иностранцев либо невозможна, либо полностью запрещена, что частично включает в себя и лизинг. Другими факторами явились и довольно значительная неуверенность в правовом отношении, отсутствие независимой юстиции, а в случае Узбекистана – валюта, которая не является свободно конвертируемой. См. EBRD (2001a), EBRD (2001b), EBRD (2001c), EBRD (2001d) и EBRD (2001e).

134 Alam / Banerji (2000) указывают на то, что иностранные прямые инвестиции, вложенные в добычу нефти и газа, влекут за собой лишь небольшой мультипликативный эффект.

135 Кыргызстан, еще и сегодня получающий самые большие платежи на развитие по сравнению со другими центральноазиатскими странами, в начале счи-

обоих государствах платежи по программе правительственной помощи развитию достигли значительного уровня, соответственно 16,5 % и 14,4 % ВВП. В Казахстане, Узбекистане и Туркменистане платежи на содействие развитию были незначительными. На основе поддержки в области логистики, оказанной центральноазиатскими государствами в связи с военной интервенцией в Афганистане, ожидается повышение иностранной помощи.<sup>136</sup> Из-за отсутствия трансфертных платежей из Москвы и существенных внешнеэкономических дисбалансов, которые еще больше обострились в результате кризиса в России, центральноазиатские страны делают ставку на внешние займы.<sup>137</sup> Несмотря на то, что Центральная Азия в начале экономических преобразований была свободна от долгов, стоимость текущего дня обслуживания долгов в конце 90-х годов, в частности в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, была на уровне, далеко выходящем за рамки экспортной выручки. Кыргызстан и Таджикистан считаются сегодня обремененными большими долгами (*severely indebted*), а Узбекистан и Туркменистан обремененными долгами среднего объема (*moderately indebted*).<sup>138</sup>

---

тался «вундеркиндом международного сообщества организаций-доноров». См. Gleason (2001), стр. 5.

136 См. Rasizade (2002), von Gumpfenberg (2002a) и World Bank (2002a). В Кыргызстане, Узбекистане и Таджикистане размещаются войска антитеррористической коалиции. Кроме того, для военных операций используются военные аэродромы в Таджикистане и Казахстане. Даже нейтральный Туркменистан предоставил права перелета.

137 К последствиями кризиса в России для центральноазиатских государств см. Pastor / Damjanovic (2001).

138 World Bank (2002a), стр. 121. См. также IMF / World Bank (2001).

## 4 Бедность в Центральной Азии

### 4.1 Человеческое развитие и социальное положение

Несмотря на неоднозначную оценку советского наследия в Центральной Азии (см. главу 3.1) эксперты единодушно сходятся во мнении, что за те семьдесят лет были предприняты действительно значительные усилия по улучшению социального положения. Таблица 9 дает представление о том, как Программа развития ООН (ПРООН) оценивает нынешний уровень человеческого развития в Центральной Азии.<sup>139</sup> Несмотря на то, что по Индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП) центральноазиатские государства заметно отстали от среднего показателя для стран с переходной экономикой, их уровень все же был существенно выше среднего показателя для развивающихся стран. Кроме того, бросаются в глаза значительные различия внутри самого центральноазиатского региона. Так, в мировом списке стран по очередности относительно ИРЧП, в котором первое место занимает Норвегия, а последнее, 173-е, – Сьерра Леоне, центральноазиатские государства находятся в пределах между 79-м местом (Казахстан) и 112-м (Таджикистан) (см. также таблицу 10).

С учетом почти стопроцентной грамотности населения, сравнительно высокой продолжительностью жизни и достаточно высоким уровнем образования все центральноазиатские государства в настоящее время относятся к категории стран со средним уровнем развития человеческого потенциала (*medium human de-*

---

139 Индекс развития человеческого потенциала ПРООН включает в себя три основных измерения развития – здоровье и долголетие, доступ к знаниям и поддержание достойного уровня жизни. Три названных измерения находят свое выражение в показателях продолжительности жизни, уровнем грамотности среди взрослого населения и количеством поступивших в школы и университеты, а также ВВП (в долларах США ППС). О методологии см. UNDP (2002).

Таблица 9 Базисные индикаторы развития человеческого потенциала в Центральной Азии, 2000 год					
	Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)	Продолжительность жизни при рождении (лет)	Уровень грамотности среди взрослого населения (%)	Показатель числа поступивших в школы и университеты (%) <sup>a</sup>	Доход на душу населения ВВП; по ППС в долл. США)
Казахстан	0,750	64,6	98,0	77	5.871
Кыргызстан	0,712	67,8	97,0	68	2.711
Таджикистан	0,667	67,6	99,2	67	1.152
Туркменистан	0,741	66,2	98,0	81	3.956
Узбекистан	0,727	69,0	99,2	76	2.441
Страны с переходной экономикой	0,783	68,6	99,3	77	6.930
Развивающиеся страны	0,654	64,7	73,7	61	3.783
ОЭСР	0,905	76,8	нет данных	87	23.569

Источник: UNDP (2002)

<sup>a</sup> Комбинированный индикатор по посещению школ 1-го и 2-го уровней и университета для соответствующей возрастной группы (1999 г.).

velopment).<sup>140</sup> В 2000 году все центральноазиатские государства – за исключением Казахстана – являлись странами с низким доходом (*low income countries*).<sup>141</sup> Так, Таджикистан достиг всего лишь 30 % среднего ВВП для развивающихся стран в пересчете на душу населения. В прошлом одна из самых бедных республик Советского Союза (см. таблицу 14), Таджикистан ныне относится к числу самых бедных стран мира.<sup>142</sup> А вот Казахстан,

единственный из центральноазиатских стран, отстает от среднего уровня развивающихся стран в отношении продолжительности жизни. Основной причиной этого является высокая смертность среди мужчин среднего возраста, которая в Казахстане находится почти на российском уровне.<sup>143</sup> Вероятность дожить до 65 лет для родившихся в Казахстане мальчиков составляет все лишь 47,6 %, в то время как для новорожденных девочек этот показатель составляет 72,7 %.<sup>144</sup>

140 В свете проведенного в главе 3.2 анализа хорошие результаты, которых добился Туркменистан, особенно хорошо очерчивает границы подхода на основе ИРЧП.

141 См. World Bank (2001e), стр. 334. Тем временем Туркменистан уже вошел в группу стран с низким средним доходом (*lower middle income countries*). К этим странам относится и Казахстан; см. World Bank (2002f).

142 См. World Bank (2000d) и Schmid (2001). В 2000 году с учетом валового национального дохода на душу населения Таджикистан занимал седьмое место по бедности в мире. См. статистические данные Все-

мирного банка <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNPPC.pdf>, 22.01.2003.

143 См. UNICEF (2001), стр. 138.

144 В этом, по всей вероятности, сказывается высокий процент проживающих в Казахстане русских, так как гендерный разрыв (*gender gaps*) в остальных центральноазиатских странах значительно меньше. В Кыргызстане вероятность дожить до 65 лет составила 57,8 % (для мужчин) и 75,3 % (для женщин), в Таджикистане – 62,7 % (для мужчин) и 73,6 % (для женщин), в Туркменистане – 56,9 % (для мужчин) и 71,7 % для женщин, а в Узбекистане – 62,9 % (для мужчин) и 75,0 % (для женщин). См. UNDP (2002), стр. 203 сл.

**Таблица 10 Сравнение развития человеческого потенциала в Центральной Азии, 1990-2000 гг.**

	Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)		Список стран по очередности относительно ИРЧП	
	1990 г.	2000 г.	1990 г.	2000 г.
Казахстан	0,802	0,750	54	79
Кыргызстан	0,689	0,712	83	102
Таджикистан	0,657	0,667	88	112
Туркменистан	0,746	0,741	66	87
Узбекистан	0,695	0,727	80	95

Источники: UNDP (1993) и UNDP (2002)

На основе представленных в таблице 9 данных можно сделать вывод о том, что центральноазиатские государства имеют значительно более высокий Индекс развития человеческого потенциала, чем если судить по доходу в пересчете на душу населения; однако это не единственная важная перспектива. Сравнение списков стран по очередности относительно Индекса развития человеческого потенциала в разные годы показывает, что центральноазиатские государства постепенно скатываются на последние места (см. таблицу 10). Регион не успевал за прогрессом в области развития человеческого потенциала, который наблюдался в других регионах мира. В отношении Туркменистана и Казахстана, которые еще в 1990 году относились к группе стран с высоким Индексом развития человеческого потенциала, заметно ухудшение по ИРЧП. Ниже на основе различных отдельных показателей Индекса развития человеческого потенциала будет показано, каким образом период переходной экономики сказывается на социальном положении в Центральной Азии. По возможности мы учитывали данные последних десяти лет существования Союза Советских Социалистических Республик (СССР) с тем, чтобы рассмотреть последние тенденции развития в контексте.

Таблица 11 показывает, что первые десять лет независимости в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане сопровождалось сокращением продолжительности жизни. Так, в Казахстане продолжительность жизни для обоих полов

вплоть до 1999 года спустилась ниже уровня 1980 года. И лишь только данные по Туркменистану показывают противоположную тенденцию. Значительное повышение смертности, которое наблюдается и в других странах с переходной экономикой, некоторые исследования объясняют социально-психологическим стрессом, который обусловлен переходным периодом.<sup>145</sup> Гендерные различия в отношении продолжительности жизни развиты настолько сильно, что говорят о феномене «недостатка мужчин» (*missing men*).<sup>146</sup> Продолжительность жизни русских мужчин уже в советское время была значительно ниже продолжительности жизни женщин, что объяснялось гендерными различиями в отношении потребления спиртных напитков и курения.

Несмотря на снижающуюся продолжительность жизни, за десять лет переходного периода в центральноазиатских государствах отмечается значительный прирост населения. Исключением является Казахстан, население которого за последнее десятилетие уменьшилось на 9 %, что в основном объясняется эми-

145 См. UNICEF (1995) и UNDP (1998).

146 См. Ellman (2000), стр. 136, и Powell (2002).

	Год	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Продолжительность жизни при рождении, мужчины	1980	61,6	61,1	63,7	61,1	64,0
	1990	63,2	64,2	66,8	62,4	66,1
	1999	60,3	63,1	65,6 <sup>a</sup>	63,4	нет данных
Продолжительность жизни при рождении, женщины	1980	71,9	70,1	68,6	67,8	70,7
	1990	72,7	72,6	71,9	69,0	72,4
	1999	71,0	71,1	71,3 <sup>a</sup>	70,4	нет данных
Население (млн.)	1980	14,8	3,6	3,9	2,8	15,7
	1990	16,3	4,4	5,2	3,7	20,2
	2000	14,9	4,9	6,2	4,8	24,5
Общий коэффициент рождаемости (роды /женщина)	1980	2,90	4,07	5,64	4,93	4,81
	1990	2,72	3,63	5,09	4,20	4,07
	1999	1,93	2,63	2,60	2,20	2,72
Источник: UNICEF (2001)						
<sup>a</sup> 1997 г.						

грацией значительной части славянского населения.<sup>147</sup> Рост численности населения в Туркменистане, Таджикистане и Узбекистане за последнее 20 лет был особенно значимым – соответственно 71 %, 59 % и 56 %. Это обусловлено очень высоким общим коэффициентом рождаемости: во всех центральноазиатских странах еще в 1980 году женщина рожала в среднем от четырех до шести детей. Хотя годы переходной экономики и привели к существенному снижению рождаемости в центральноазиатских странах (так, в Туркменистане и Таджикистане – почти на 50 %), по сравнению с остальными странами с переходной экономикой в регионе все еще отмечаются рекордные показатели рождаемости.<sup>148</sup> Сочетание двух факторов – быстро растущего населения и народного хозяйства, которое сворачивается в условиях переходной экономики, – увеличивает в центральноазиатских государствах давление на существующую социальную систему,

о чем свидетельствуют следующие индикаторы.

В таблице 12 приводятся некоторые показатели по здоровью и питанию. Особенно в Казахстане, Таджикистане и Кыргызстане в период с 1990 г. по 1998 г. наблюдалось резкое сокращение численности имеющегося в распоряжении медицинского персонала, в то время как только в Узбекистане отмечалось увеличение его численности. В отношении материнской смертности, которая и на Кавказе, и в России, и в Румынии, и в Латвии очень высока, тенденции расходятся. Так, в Кыргызстане и Туркменистане за последнее десятилетие существования Советского Союза ситуация ухудшилась, однако на современном этапе отмечается ее значительное улучшение. В Таджикистане в первой половине 90-х годов материнская смертность вновь увеличилась на 39 %. И все же во всех центральноазиатских государствах материнская смертность сегодня ниже уровня 1980 года. Данные в таблице 12 указывают на сильное снижение детской смертности за последние двадцать лет, в особенности в Таджикистане (-67 %), в Узбекистане (-57 %) и в Туркменистане (-53 %). Можно предположить, что фактический коэф-

147 Только в 1994 году миграцией нетто было охвачено больше 400 000 лиц. См. UNICEF (2001), стр. 123.

148 См. UNICEF (2001), стр. 128.

	Год	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Врачи (изменение в %)	1990-98	-20,0	-4,6	-8,4	+6,0 <sup>c</sup>	+6,0
Младший и средний мед. персонал (изменение в %)		-34,0	-11,0	-30,0	-12,0 <sup>c</sup>	+13,0
Материнская смертность (на 100.000 живорождений)	1980	55,6	49,4	94,2	40,8	46,3
	1990	55,0	62,9	41,8	42,3	34,1
	1999	49,6	42,3	58,2 <sup>b</sup>	18,2	14,7
Детская смертность (на 1.000 живорождений)	1980	32,7	43,3	58,1	53,6	47,0
	1990	26,3	30,0	40,7	45,2	34,3
	1999	20,7	22,7	19,4	25,4	20,3
Частота новых случаев заболевания туберкулезом (новые заболевания на 100.000 человек)	1989	74,1	49,5	47,0	58,4	46,1 <sup>a</sup>
	1999	122,8 <sup>d</sup>	131,8	41,5	84,2	64,6
Доля страдающих от недоедания людей среди населения (%)	1997 - 99	11,0	10,0	47,0	9,0	4,0
Источники: FAO (2001), UNICEF (2001) и Nealy (2002)						
a 1990 г. b 1995 г. c 1997 г. d 1998 г.						

фициент детской смертности гораздо выше, чем официально зарегистрированный, так как в центральноазиатских государствах после завоевания независимости регистрируются не все случаи смерти новорожденных.<sup>149</sup> Но даже официальные данные центральноазиатских государств о детской смертности значительно превышают уровень во всех остальных странах с переходной экономикой.

Индикатором здоровья, релевантным при оценке уровня бедности, являются случаи заболевания туберкулезом, количество которых за первые десять лет переходной экономики немного уменьшилось в Таджикистане, но увеличилось в остальных центральноазиатских государствах. Особенно резкое увеличение наблюдалось в Кыргызстане (+166 %) и в Казахстане (+66 %). Кроме того, увеличилось

количество заболеваний холерой, тифом, дифтерией, гепатитом, сифилисом, ВИЧ/СПИДом и малярией.<sup>150</sup> Постоянно растущей проблемой является наркомания, так как Центральная Азия в значительной степени становится регионом возделывания наркотиков и транзитным маршрутом – в частности, для афганского героина (Шелковый путь).<sup>151</sup> Кроме того, недоедание во всех центральноазиатских государствах, за исключением Узбекистана, распространено шире, чем в среднем по СНГ (8 %). В Таджикистане эта проблема заострилась после гражданской войны – почти половина населения страны страдала от недоедания. В международном рейтинге это централь-

149 См. Falkingham (1999b) и UNICEF (2001). Согласно Bonilla-Chacin / Murtugayra / Temourov (2003), взывание денежных сборов за регистрацию смерти способствовало неполному учету смертности в Центральной Азии и на Кавказе.

150 См. UNDP (1998), Falkingham (1999c) и McKee / Chenet (2002). Профили стран Центральной Азии приводятся на сайте центрального евразийского проекта (*Central Eurasia Project*) Института открытого общества (*Open Society Institute*): <http://www.eurasia-net.org/resource/regional/health.shtml>, 21.08.2002.

151 См. ВКА (2002), стр. 94.

ноазиатское государство вышло тогда на одно из печальных первых мест.<sup>152</sup>

В таблице 13 приводятся некоторые индикаторы образования. Уже в 1989 году уровень посещения дошкольных учреждений в Центральной Азии был сравнительно низким; только в Казахстане каждый второй ребенок ходил в детский сад, что, по всей видимости, отражало более высокую степень урбанизации этой союзной республики.<sup>153</sup> Через десять лет количество детей, посещающих детские сады, резко снизилось – особенно в Казахстане (-80 %), в Кыргызстане (-77 %) и Таджикистане (-64 %).<sup>154</sup> К середине 90-х годов в Кыргызстане и Казахстане закрылось две трети всех детских садов.<sup>155</sup> В 1999 году начальную школу посещало гораздо меньше школьников в возрасте от 7 до 15 лет, чем десять лет назад. Несмотря на то, что в этой области наблюдается самое небольшое количественное сокращение, переход от почти всеобщего начального образования к отлучению 21,1 % (Туркменистан) или 15,7 % (Таджикистан) всех детей от посещения начальной школы все же вызывает озабоченность. Сегодня почти все население Центральной Азии умеет писать и читать, как следует из таблицы 13.<sup>156</sup> Ввиду

постоянного уменьшения числа детей, посещающих школу, можно прогнозировать, что это завоевание, полученное в наследство от Советского Союза, скоро уйдет в прошлое.<sup>157</sup> В области школьного образования второго уровня наблюдаются тенденции, различающиеся по регионам. В то время как в Казахстане и Кыргызстане в конце 90-х годов старшие классы и вузы посещала большая доля молодых людей, чем в 1989 году, в остальных центральноазиатских государствах тенденция имеет скорее обратный характер. В Туркменистане, Узбекистане и Таджикистане вузы посещает лишь небольшое количество молодежи – ни в одной другой стране с переходной экономикой количество студентов в пересчете на душу населения не находится на таком низком уровне.<sup>158</sup>

#### 4.2 Сравнение бедности по доходу по регионам

В центральноазиатском регионе бедность по доходу не является исключительным феноменом переходной экономики, а восходит к советскому прошлому. В таблице 14 собраны

152 Более высокий уровень недоедания наблюдается только в Афганистане, Гаити, Сомалии, Бурунди, Демократической Республике Конго, Эритрее, Мозамбике, Анголе и Эфиопии. См. FAO (2001).

153 Klugman et al. (1997) приводят аргументы о том, что особенно в сельских регионах Центральной Азии еще во времена существования Советского Союза имел место избыток рабочей силы. Таким образом, создание мест в детских учреждениях не являлось стимулом для повышения доли работающих женщин.

154 Почти во всех странах с переходной экономикой широко используется возможность определения детей в дошкольные учреждения. См. UNICEF (2001), стр. 147.

155 См. Bauer et al. (1998), стр. 64.

156 Необходимо указать на то, что данные об актуальных масштабах безграмотности в Узбекистане очень противоречивы. Доля безграмотных в Узбекистане

указывается в ПРООН (2001) в пределах 11,5 %, а в ПРООН (2002) – уже в пределах 0,8 %. Примерно такие же расхождения существует между World Bank (2001e), где для мужчин указывается 7 % и для женщин 17 % и World Bank (2001f), где для мужчин указывается 0 % и для женщин 1 %. Согласно официальным узбекским данным, уровень безграмотности в период с 1996 по 1999 гг. составил менее 1 %. См. UNDP (2000a). См. также расхождения между данными в таблицах 9 и 13.

157 См. Falkingham (2000).

158 См. UNICEF (2001), стр. 149. Согласно Раси (2002), стр. 137, в Таджикистане от этого страдали главным образом женщины: так, в 1996 году в вузы поступило женщин в два раза меньше, чем мужчин.

	Год	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Посещение детского сада (дети в возрасте от 3 до 6 лет, %)	1989 г.	53,1	30,0	15,2 <sup>a</sup>	33,5	36,8
	1999 г.	10,5	6,9	5,5	18,7	16,2
Посещение школы первого уровня (дети в возрасте от 7 до 15 лет, %)	1989 г.	94,8	92,2	94,3	91,2	92,0
	1999 г.	94,2	89,5	84,3	78,9	88,9
Посещение школы второго уровня (дети в возрасте от 15 до 18 лет, %)	1989 г.	32,5	36,7	40,4	41,7	36,3
	1999 г.	38,9	37,5	17,2	28,7	30,9
Посещение вузов (в возрасте от 19 до 24 лет, %)	1989 г.	18,1	13,2	11,5	10,2	15,0
	1999 г.	23,3	29,8	11,5	3,9	6,2
Доля грамотных среди взрослого населения (%)	1991 г.	97,5	97,0	96,7	97,7	97,2
	1998 г.	99,0	97,0	99,0	98,0	88,0

Источники: UNICEF (2001) и Falkingham (2002)

<sup>a</sup> 1990 г.

существующие индикаторы бедности по доходу в Центральной Азии, позволяющие сделать сравнение. Очевидно, что доход значительной части центральноазиатского населения уже в 1988 году – т. е. в любом случае до получения национальной независимости – находился ниже уровня «абсолютного прожиточного минимума», составляющего 75 рублей – особенно в Таджикистане (58,6 %) и Узбекистане (44,7 %).<sup>159</sup> Получить сведения, свидетельствующие о ситуации в прошлые годы, не представляется возможным, ведь до наступления периода гласности на измерение уровня бедности в Советском Союзе было наложено табу. Поскольку бедность рассматривали как явление, присущее капиталистической системе, она по определению была объявлена несуществующей при социализме; и поэтому не нужно было измерять ее или бороться с

ней.<sup>160</sup> Учитывая неполноту сведений о бедности в период после получения независимости, можно заключить, что бедность в большинстве центральноазиатских государствах и на сегодня является политически деликатной темой, особенно в Узбекистане.<sup>161</sup>

Из-за различий в источниках информации и в лежащих в основе показателей черты бедности данные таблицы 14 позволяют сделать лишь осторожные выводы, особенно во временном аспекте. Собранные здесь индикаторы позволяют предположить, что после смены системы проблема бедности по доходу существенно обострилась. Даже применяемый во всем мире индикатор уровня абсолютной бедности – 1 доллар США в день на человека – (см. главу 2), который обычно мало о чем говорит в отношении постсоциалистических государств Восточной Европы и СНГ, в течение некото-

<sup>159</sup> По сравнению с этим, ниже этого официально установленного прожиточного минимума в 1988 году находилось только 6,3 % населения Российской Федерации: в Прибалтике доля бедных по доходу была еще меньше. См. Gumpel (1990), стр. 1180.

<sup>160</sup> См. Ahlberg (1990), Atkinson / Micklewright (1992) и Falkingham (2002). Только начиная с 1974 года так называемые «домохозяйства с недостаточным снабжением» начали получать поддержку. См. Pomfret (1999).

<sup>161</sup> См. UNDP (2000с) и Kasymov (2001).

Черта бедности	Год	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
75 рублей / месяц	1988	15,9	37,1	58,6	36,6	44,7
US-\$ 120 / месяц <sup>a</sup>	1987 - 88	5,0	12,0	нет данных	12,0	24,0
	1993 - 95	65,0	88,0	нет данных	61,0	63,0
US-\$ 1 / день <sup>b</sup>	1993 - 96	1,5	нет данных	нет данных	20,9	3,3
US-\$ 2,15 / день <sup>b</sup>	1998 - 99	5,7 <sup>c</sup>	49,1	68,3	7,0	нет данных
US-\$ 4,30 / день <sup>b</sup>		30,9 <sup>c</sup>	84,1	95,8	34,4	нет данных

Источники: Gumpel (1990), Milanovic (1998), World Bank (2000c), World Bank (2001e)

<sup>a</sup> в международных долларах

<sup>b</sup> международные цены 1993 года

<sup>c</sup> 1996 г.

рого времени оказался релевантным для Таджикистана и Туркменистана (см. также таблицу 24). Последние сведения свидетельствуют о том, что в конце 90-х годов сильнее всего страдал от проблемы бедности по доходу Таджикистан, за ним следует Кыргызстан. В этих двух странах соответственно только 4,2 % и 15,9 % населения имело в своем распоряжении доход в объеме более 4,30 доллара США на человека в день, в то время как в Казахстане и Туркменистане – государствах, занимающих в сравнении по региону ведущие места – такой доход имело две трети населения. При этом в данном исследовании не учитывался Узбекистан. Представленные данные необходимо истолковывать с известной долей осторожности, так как они были собраны несколько лет тому назад, а контекст политической и экономической трансформации характеризуется высокой изменчивостью.

Таблица 15 показывает, как относительный риск бедности центральноазиатских домохозяйств взаимосвязан с отдельными характеристиками домохозяйств. Цифры указывают на особенно тесную взаимосвязь между бедностью и числом детей в семье. При этом риск бедности начинается с уровня, когда в средней статистической семье трое больше детей. За исключением Таджикистана, риск бедности кроме всего прочего, связан с трудовой ситуацией главы домохозяйства. В случае, если он безработный или на пенсии, риск бедности

чрезвычайно велик. Кроме того, особенно страдают от бедности сельские семьи. В Казахстане и Таджикистане бедность может предотвратить наличие частного земельного участка для выращивания овощей и фруктов.<sup>162</sup>

Развитие реальной заработной платы в Центральной Азии за первые десять лет независимости приводится в таблице 16. И хотя оказалось невозможным получить данные по одному базисному году, что осложняет сравнение по региону, масштабность убытка дохода является очевидной. В середине 90-х годов в Таджикистане и Узбекистане реальная заработная плата в контексте высокой нормы инфляции было почти полностью размыта; уровень реальной заработной платы упал соответственно до 6,5 % и 9,2 % по сравнению с 1989 годом. И хотя в Кыргызстане и Казахстане удалось предотвратить такое резкое падение заработной платы, даже там в середине 90-х годов уровень реальной заработной платы снизился соответственно на 58 % и 67 %. С тех

<sup>162</sup> Для более детального анализа на основе различных черт бедности и шкал эквивалентности, а также с учетом дополнительных характеристик домохозяйств см. World Bank (2000c). При этом нет сведений об Узбекистане, а в основе лежат различные годы, в течение которых данные были собраны.

Характеристика домохозяйства	Казахстан <sup>a</sup>	Кыргызстан <sup>b</sup>	Таджикистан <sup>d</sup>	Туркменистан <sup>c</sup>
Без детей	0,65	0,36	0,32	0,38
Двое детей	0,93	0,82	0,81	0,66
Трое детей или больше	2,20	1,34	1,11	1,36
Глава домохозяйства на пенсии	1,10	1,30	0,93	1,10
Безработный глава домохозяйства	1,29	1,12	0,71	1,76
В сельской местности	1,21	1,23	1,02	1,39
Доступ к частному земельному участку	0,80	1,02	0,99	1,18

Источник: Falkingham (2002)

<sup>a</sup> 1996 г. <sup>b</sup> 1997 г. <sup>c</sup> 1998 г. <sup>d</sup> 1999 г.

Прим.: под бедностью здесь подразумевается уровень потребления, который составляет менее 50 % среднего показателя на душу населения. При относительном коэффициенте бедности более 1 риск бедности домохозяйства превышает средний уровень.

пор во всех центральноазиатских государствах наблюдается постепенное оздоровление реальной заработной платы, хотя в Таджикистане и Узбекистане успехи в этом невелики. При нормах роста цен, которые продолжают оставаться на высоком уровне, в 1999 году в данных странах удалось достигнуть только 17,2 % и 20,8 % уровня 1989 года (см. также таблицу 5). При анализе этих данных следует учитывать, что заработная плата в Центральной Азии выплачивается зачастую с большим опозданием или вообще не выплачивается, что увеличивает фактическую эрозию реальной стоимости.<sup>163</sup>

Период переходной экономики в Центральной Азии был связан не только с крайне высокой эрозией реальной заработной платы, но и с распространением неизвестного до тех пор феномена открытой безработицы. Эти два процесса, протекающих одновременно, привели к существенному уменьшению значения «нормальных социалистических трудовых отношений» и дохода из занятости в качестве

наемного работника. Одновременно возникла необходимость разработки стратегий преодоления. Таким образом, особенно в сельских районах Центральной Азии произошли денонаризация экономики и переход к меновому хозяйству.<sup>164</sup> Кроме того, население центральноазиатских стран было вынуждено перейти к сочетанию различных источников дохода, принятому в странах «классической» периферии. Имеющаяся об этом процессе диверсификации информация указывает на то, что в настоящее время выживание обеспечивается доходом за счет занятости в качестве наемного работника, самостоятельной деятельности и сельскохозяйственного производства (благодаря продуктам питания, которые выращивают собственными силами), а также государственных социальных пособий (в первую очередь пенсии). При этом наблюдаемые примеры диверсификации отличаются в зависимости от социального слоя и региона, города или села.<sup>165</sup>

164 См. World Bank (2000d).

165 Некоторые исходные данные образцов диверсификации, специфических для отдельных стран, см. таб-

163 См. Pomfret (1999).

	1989г.	1990г.	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.
Казахстан	нет данных	нет данных	100,0	64,8	49,1	32,9	33,4	34,4	36,6	38,7	41,5
Кыргызстан	нет данных	100,0	70,7	59,4	49,6	42,0	43,5	44,5	49,1	54,1	49,4
Таджикистан	100,0	106,4	89,9	39,3	13,6	6,5	24,3	15,0	13,5	17,3	17,2
Туркменистан	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	100,0	52,9	24,8	20,2	30,9	32,4	34,7
Узбекистан	100,0	108,7	95,9	94,7	17,8	9,9	9,2	12,1	12,8	16,2	20,8

Источник: UNICEF (2001)  
<sup>а</sup> Индекс, базисный год = 100

Кроме того, имеется информация о том, что определенное значение имеют и частные трансферты, осуществляемые прежде всего в контексте крупных семей и существующих социальных сетей. Милостыня и некоторые другие формы социального обеспечения коренятся в исламской традиции, которая в некоторых частях региона играет важную роль (см. главу 3.2.1).<sup>166</sup> Объем и контекст частных трансфертов, а также поддержки со стороны социальных сетей в Центральной Азии до сих пор не подвергались анализу.<sup>167</sup> В специальной литературе упоминаются следующие институции: гап или гаштак (Узбекистан) – дружеские встречи, которые одновременно являются ротирующими сберегательными и кредитными объединениями; кашар (Узбекистан), ашар (Кыргызстан) или кажар (Таджикистан) – традиционные формы соседской взаимопомощи.<sup>168</sup> Следует указать на тот факт, что этнические русские, по сравнению с другими

проживающими в Центральной Азии этниями, как правило, менее сильно увязаны в семейные сети – не в последнюю очередь потому, что их родственники зачастую живут в других частях бывшего Советского Союза.

Существование в Центральной Азии устойчивой бедности по уровню дохода рассматривается как в значительной степени спонтанное последствие политического и экономического преобразований. Однако это ни в коем случае не распространяется на увеличение диспаритета относительно распределения, который сопровождал данный процесс, - ведь отказ от «эгалитарного» общества был явной составной частью агенды переходного периода.<sup>169</sup> Правда, темпы и объем начинающейся социальной дифференциации оказались неожиданными.<sup>170</sup> Таблица 17 иллюстрирует достигнутый ныне уровень неравенства доходов в центральноазиатских государствах на основе коэффициента Джини относительно дохода на душу населения.<sup>171</sup> Уже в конце 80-х годов неравенство в

лицу 19 (Казахстан), 23 (Кыргызстан), 25 (Таджикистан) и 29 (Узбекистан). Для Туркменистана невозможно было получить такой анализ.

166 При этом взаимная социальная ответственность играет важную роль. Бедный имеет правопритязание на имущество богатых. См. Weidnitzer (1998).

167 См. Coudouel / McAuley / Micklewright (1997).

168 См. Kandiyoti (1999), Berg (2000), UNDP (2000с) и Freizer (2002).

169 См. Aghion / Commander (1999), Kolodko (1999) и Mason / Kluegel (2000).

170 См. World Bank (2000с) и Milanovic (2001).

171 Равное распределение наблюдается при коэффициенте Джини равном 0, совершенно неравное распределение – при коэффициенте Джини, равном 1. См. также Mikhalev / Heinrich (1999) и Falkingham (2002).

	Год	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Коэффициент Джини (доход на душу населения)	1987 - 90	0,30	0,31	0,28	0,28	нет данных
	1996 - 98	0,35	0,47	0,47	0,45	нет данных
Источник: World Bank (2002b)						

отношении доходов в Центральной Азии было чуть выше скандинавского уровня (0,25). В Казахстане коэффициент Джини с тех пор увеличился лишь незначительно и в период 1996/1998 чуть превышал показатель по Германии (0,30).<sup>172</sup> В конце 90-х годов Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан превзошли коэффициент США (0,41) и достигли уровня, характерного для Латинской Америки (от 0,45 до 0,60) как региона с самым большим в мире неравенством в отношении дохода.<sup>173</sup>

#### 4.3 Профили бедности, специфические для конкретных стран

Сравнительный анализ бедности по региону дополняется попыткой выделить специфические для каждой страны аспекты. Статистическая информация о бюджетах семей (*Family Budget Survey*) досталась центральноазиатским республикам по наследству от Советского Союза; специалисты подвергают ее фундаментальной критике.<sup>174</sup> Поэтому важным источником данных считаются статистические данные по измерению уровня жизни (*Living Standards Measurement Surveys*), которое было проведено в период с 1996 по 1999 гг. по инициативе Всемирного банка во всех центральноазиат-

ских государствах за исключением Узбекистана. В Кыргызстане был осуществлен многоцелевой анализ по уровню бедности (*Multi-purpose Poverty Survey*), а также статистический анализ данных по мониторингу бедности (*Poverty Monitoring Survey*), финансируемому за счет кредита Международной ассоциации развития (*International Development Association*).<sup>175</sup> Попытка получить таким путем подробную картину социального положения в Центральной Азии наталкивается на определенные границы.<sup>176</sup> Так, практически не существует дополнительных качественных исследований о фундаментальных социальных переломах и новообразованиях, произошедших в Центральной Азии за последние десять лет и в особенности мере касающихся домашних хозяйств. Опросы в семьях, при проведении которых от опрошенных невозможно требовать понимания основ исследуемого общественного контекста, дают лишь условные сведения о действительном положении. Кроме того, есть свидетельства того, что в некоторых сельских регионах Центральной Азии понятия «доход» и «расходы» трактуются совсем иначе, чем в традиционной рыночной экономике. Этот феномен объясняется фундаментальными семантически-культурными различиями и может исказить результаты опроса.<sup>177</sup>

172 Согласно данным правительства коэффициент Джини в Узбекистане увеличился с 0,26 (1991 г.) до 0,37 (1999 г.); см. OECD (2000). Коэффициент Джини Скандинавии, Германии, США и Латиноамерики см. World Bank (2001e), стр. 282 сл.

173 См. Morley (2000) и Wodon (2000).

174 См. Atkinson / Micklewright (1992) и Falkingham / Micklewright (1997).

175 Этот опрос тоже подвергается методической критике. См. Lanjouw (1997) и Pomfret / Anderson (1999).

176 См. Falkingham (1999a).

177 Напр., пенсии воспринимаются не как «доход», а как правопритязание. Существование этих методологических проблем в Узбекистане было убедительно доказано; см. Kandiyoti (1999). Возникший в результате этой критики проект (*Social Development Research Capacity Project*) с участием Департамента

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Ниже уровня прожиточного минимума	34,6	38,3	39,0	34,5	31,8	28,4
Потребляет меньше продуктов питания чем содержится в потребительской корзине по продовольствию	нет данных	12,7	16,2	14,5	11,7	12,5
Источник: Republic of Kazakhstan (2002)						

### 4.3.1 Казахстан

Используемая при расчетах черта бедности в Казахстане явно ниже определенного правительством прожиточного уровня. Лежащее в ее основе понятие бедности относится к потреблению, а не к доходу. В 2002 году черта бедности была установлена на уровне 40 % от уровня прожиточного минимума, базирующегося на потребительской корзине, состоящей из 70 % продуктов питания и 30 % других товаров и услуг.<sup>178</sup> В 2001 году черта бедности составила 38 % от уровня прожиточного минимума. Если в 1998 году почти 40 % населения Казахстана жили ниже прожиточного уровня, то эта доля снизилась в 2001 году до 28,4 %. В таблице 18 приводится и та часть населения, которая потребляла меньше продуктов питания, чем это заложено в минимальной потребительской корзине. С 1998 года и этот индикатор сократился, но в 2001 году наблюдалось его небольшое увеличение, и сегодня он составляет 12,5 %.

Недавний анализ уровня бедности, проведенный правительством Казахстана, выделяет следующие основные группы риска: молодые люди, которые не работают и не учатся, дети и многодетные семьи, люди, которые длитель-

ное время не имеют работы, старые люди, не имеющие семьи, инвалиды и так называемые маргинализированные (бездомные, заключенные, выпущенные из тюрьмы, мигранты и беженцы), о которых почти нет информации.<sup>179</sup> В качестве возможных групп риска называются безработные, матери-одиночки и пенсионеры.<sup>180</sup> Все большую актуальность в Казахстане приобретает проблема «бедный, несмотря на имеющуюся работу» (*working poor*). В начале года 11,8 % всех получателей социальных пособий работали. От проблемы недостаточного трудового дохода особенно страдают женщины, которые уже в Советское время в среднем зарабатывали меньше мужчин.<sup>181</sup> Разница в зарплатке, определяющаяся полом, в 1998 году составила 24,2 %, а к 2001 году выросла до 41,6 %.<sup>182</sup> Проведенное в 1999 году исследование пришло к выводу, что по всей стране каждая вторая женщина и только каждый третий мужчина получают общий доход ниже уровня прожиточного минимума.<sup>183</sup>

международного развития (ДМР) и ПРООН, который объединяет качественные и количественные исследования, еще не завершен. Дополнительная информация приводится на сайте проекта: <http://www.sdrc.uz/>, 21.08.2002.

178 См. Republic of Kazakhstan (2002), стр. 6, и World Bank (1998), стр. 13.

179 См. Republic of Kazakhstan (2002), стр. 7 сл. По поводу качественного исследования уровня бедности см. Sange Agency (2001).

180 См. Republic of Kazakhstan (2002), стр. 11.

181 Разница в заработной плате на тот момент составляла около 30 %. См. Falkingham (1999b).

182 Republic of Kazakhstan (2002), стр. 11.

183 UNDP (2001a), стр. 19.

В таблице 19 приводятся источники дохода, которыми располагали казахские семьи в 1996 году. Хотя самым главным источником дохода бесспорно являлась заработная плата, только лишь половина всего денежного дохода и четверть общего дохода были получены за счет данного источника.<sup>184</sup> На втором месте по значению – для всех социальных слоев, за исключением высшего слоя, – стояла сумма государственных трансфертных платежей, причем особенно важную роль играли пенсии. Большое значение имели также денежные

нежную помощь родителей детям.<sup>185</sup> Кроме того, финансовые трансферты в казахские домохозяйства поступали и от других родственников, а также культурных, религиозных и неправительственных организаций. К дальнейшим источникам дохода относились предпринимательская деятельность, работа по совместительству и продажа продуктов питания, произведенных собственными силами. Анализ по потребительским квинтилям (группам в 20% от общего населения страны) показывает существенную дифференциацию – особенно в

Таблица 19 Источники дохода по потребительским квинтилям, Казахстан 1996 год (%) <sup>а</sup>						
	1-й квин- тил <sup>б</sup>	2-й квин- тиль	3-й квин- тиль	4-й квин- тиль	5-й квин- тиль <sup>в</sup>	Всего
Работа в качестве наемного работника	45	49	55	51	50	51
Пенсии	16	21	14	13	9	13
Прочие государственные трансфертные платежи	6	4	4	3	3	3
Работа по совместительству	6	4	6	4	4	5
Собственное предприятие	8	3	7	8	8	7
Продажа продуктов питания	2	1	1	1	3	2
Частные трансферты	14	13	9	14	19	15
Прочие	4	4	4	4	4	4
Всего	100	100	100	100	100	100

Источник: World Bank (1998)

<sup>а</sup> учитывались только денежные источники доходов. В 1996 году неденежные источники составляли такую же долю в общем доходе, как и денежные источники дохода

<sup>б</sup> квинтиль с наименьшим семейным потреблением

<sup>в</sup> квинтиль с наивысшим семейным потреблением

трансферты, производимые частными лицами. Тут в первую очередь следует упомянуть де-

отношении той доли, которую составляют в семейном доходе услуги социального характера. И если два нижних квинтиля получали за счет этого источника 22 % и 25 % денежного дохода, то в высшем квинтиле – только 12 %, что указывает на относительно точное определение целевых групп. А с учетом общего до-

184 В 1996 году средний денежный доход на душу населения составил 2 370 тенге, в то время как общий доход, включающий в себя и стоимостную величину производства продукции для собственного потребления, составил 4 742 тенге; см. World Bank (1998), стр. 26.

185 См. World Bank (1998).

Таблица 20 Региональное распределение населения и бедности в Казахстане, 1996 год				
	Доля населения <sup>а</sup>	Абсолютное число бедных ( <i>Headcount</i> )	Разрыв бедности	Острота бедности
Север <sup>б</sup>	20,0	9,2	1,9	0,7
Центр <sup>в</sup>	19,0	26,4	9,0	4,4
Восток <sup>г</sup>	13,8	31,3	9,0	3,6
Запад <sup>д</sup>	26,8	37,8	10,8	4,2
Юг <sup>е</sup>	20,4	69,2	26,4	13,0

Источник: World Bank (1998)

<sup>а</sup> Общая численность населения в регионе, % общего населения Казахстана

<sup>б</sup> Кустанайская, Кокчетавская, Павлодарская, Северо-Казахстанская области

<sup>в</sup> Мангистауская, Атырауская, Актюбинская, Западно-Казахстанская области

<sup>г</sup> Джекказганская, Карагандинская, Акмолинская, Торгайская области

<sup>д</sup> Семипалатинская, Восточно-Казахстанская, Талды-Курганская, Алматинская области

<sup>е</sup> Кызылординская, Юго-Казахстанская, Джамбульская области

Примечание: уже после проведения исследования количество областей было сокращено.

хода нижних слоев государственные трансферты приобретают еще большее значение.<sup>186</sup>

Наблюдающаяся в Казахстане бедность дифференцируется по географическому признаку. При анализе проведенного в Казахстане в июле 1996 года статистического исследования по измерению уровня жизни Всемирный банк установил в этой самой большой по площади центральноазиатской стране существенный перепад между севером и югом. Только на севере Казахстана число бедных, определенным методом установления абсолютного числа бедных, однородный, а вот в южных районах, граничащих с Узбекистаном и Кыргызстаном, две трети населения имели уровень потребления ниже уровня прожиточного минимума, который в то время составлял около

40 долларов США в месяц (см. таблицу 20).<sup>187</sup> Разница в уровне доходов и острота бедности также были значительно выше на юге, чем в остальных частях страны (см. врезку 1). На сегодняшний день особенно большая часть населения живет ниже уровня прожиточного минимума в Атырауской и Джамбульской областях.<sup>188</sup> В расположенных в приграничных регионах Мангистауской, Алматинской, Южно-Казахстанской, Джамбульской и Кустанайской областях проживали многочисленные трудовые мигранты и беженцы гражданской войны из Туркменистана, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана, Северного Кавказа и России. К этому следует прибавить и внутреннюю миграцию, которая прежде всего характеризуется оттоком населения из регионов Аральского озера (Кызылординская область) и Семипалатинска (Восточно-Казахстанская, Павлодарская и Карагандинская области), которые страдают от экологически

186 Если в высших социальных слоях денежный доход составлял всего лишь 43,4 % общего дохода, то его доля в обоих нижних слоях была 69,8 % и 63,6 %. См. World Bank (1998), стр. 26.

187 Это соответствовало 70 долларам США паритета покупательной способности. См. Murthi / Pradhan / Scott (2002), стр. 5.

188 См. Republic of Kazakhstan (2002), стр. 7.

вредных веществ, опустынивания и недостатка питьевой воды.

В настоящее время – по оценкам правительства Казахстана – отдаленные сельские районы и маленькие города чрезвычайно страдают от бедности по доходу, в то время как в регионах, где добывается нефть, достигаются рекордные доходы.<sup>189</sup> В 2001 году в результате экономического спада, сопровождающего переходный период и изменения экономических структур, в среднем каждый второй житель маленьких городов Казахстана оказался безработным. Зачастую прекращало работу даже единственное имеющееся в городе предприятие – так, в 1998 году в стране насчитывалось уже 57 населенных пунктов, в которых было закрыто единственное имеющееся там предприятие (*one-company towns*).<sup>190</sup> В конце 2001 года от нищеты страдали 36,7 % сельского населения, в то время как бедность в городах была в два раза меньше – 19,0 % городского населения.<sup>191</sup> А ведь проведенный в 1996 году статистический анализ измерения уровня бедности показал тогда гораздо меньшую разницу в остроте бедности в городе и на селе – 39 % и 30 %.<sup>192</sup> Правда, социальные индикаторы уже в то время были значительно хуже в сельских районах. Так, сельские дети чаще, чем городские, были низкорослы, страдали от анемии, дистрофии; детская смертность в сельских районах была выше. Кроме того, жилье было низкого качества, а питьевая вода, центральное отопление и санитарные удобства, доступ к которым даже в городе был

далеко не у всех, на селе были доступны только очень незначительной части населения.<sup>193</sup> В целом Национальный отчет о гуманитарном развитии (*National Human Development Report*) в Казахстане констатирует, что за последнее десятилетие бедность превратилась в распространенную и острую проблему.<sup>194</sup>

### 4.3.2 Кыргызстан

Исследование «Мониторинг бедности» (*Kyrgyz Poverty Monitoring Survey*), несколько раз проведенное в Кыргызстане во второй половине 90-х годов, дефинирует крайнюю бедность как уровень потребления, находящийся ниже необходимого минимального уровня потребления калорий, обеспечивающих физическую жизнедеятельность, в то время как бедностью считается уровень потребления ниже уровня минимальной потребности в продуктах питания и других жизненно важных товарах и услугах.<sup>195</sup> Таблица 21 показывает, что недостаточный уровень потребления стал массовым явлением в Кыргызстане в конце 90-х годов. Если в 1996 году в условиях бедности жила половина населения Кыргызстана, то в 1999 году – уже почти две трети населения. За тот же самый отрезок времени уровень крайней бедности повысился с 19,1 % (1996 год) до 23,3 % (1999 год). В период с 1996 по 1999 гг. увеличился также разрыв бедности. Его уровень свидетельствует о том, что крайнюю бедность было бы возможно ликвидировать отно-

189 См. Republic of Kazakhstan (2002), стр. 17. В Мангыстауской области заработная плата в нефтяной промышленности в 18 раз выше денежного дохода в сельскохозяйственном секторе.

190 См. World Bank (1998), стр. 15.

191 См. Republic of Kazakhstan (2002), стр. 17.

192 Исследование проводилось в 1996 году во время сбора урожая. Таким образом, вполне вероятно, что произошла систематическая недооценка уровня бедности в сельской местности. См. World Bank (1998) и Murthi / Pradhan / Scott (2002).

193 В 1996 году чистой водопроводной водой располагали лишь 78 % городского и 17 % сельского населения, центральным отоплением – только 70 % (в городе) и 10 % (на селе). Туалет в доме имели лишь 59 % городского населения и 5,6 % сельского населения. См. Vgl. Murthi / Pradhan / Scott (2002), стр. 5.

194 UNDP (2001a), стр. 6.

195 В 1999 году черта бедности находилась на уровне 7 340 сом (176 долларов США) на человека в год; уровень крайней бедности составлял 3 849 сом (92 доллара США) на человека в год. См. World Bank (1999a) и World Bank (2001b).

	Бедность				Крайняя бедность			
	Город	Село	Всего	Разрыв бедности	Город	Село	Всего	Разрыв бедности
	% населения				% населения			
1996 г.	37,1	58,9	51,9	20,0	10,3	23,3	19,1	6,0
1997 г.	28,5	64,5	51,0	18,0	4,9	20,7	14,8	4,0
1998 г.	50,7	71,3	63,6	24,7	18,3	25,8	23,0	6,0
1999 г.	49,0	69,7	64,1	25,0	17,1	25,6	23,3	7,1

Источник: World Bank (2001b)

сительно небольшим ростом потребления (*shallow poverty*), однако это не распространяется на условия всеобщей бедности.

Как показывает таблица 21, в период с 1996 по 1999 гг. сельское население Кыргызстана страдало от нищеты и крайней бедности гораздо сильнее, чем городское население, причем за то же самое время разрыв между индикаторами для городского и для сельского населения в процентном отношении сократился.<sup>196</sup> В 1997 году, который был отмечен в Кыргызстане высоким экономическим ростом и сильным снижением уровня инфляции (см. таблицы 4 и 5), разрыв – между 36,0 и 15,8 процентами – был самым большим. И если городское население выиграло от оздоровления экономики, а уровень крайней бедности удалось снизить, то нищета в сельской местности обострилась. В ходе начавшегося в 1998 году в России кризиса опять увеличилась или продолжала увеличиваться относительная доля бедного населения в городе и на селе. Но согласно данным Всемирного банка, в Кыргызстане после преодоления этого шока, обусловленного внешними факторами, наблюдается

снижение доли населения, страдающего от бедности.<sup>197</sup>

Таблица 22 позволяет сделать анализ распределения бедности по отдельным областям Кыргызстана. В 2000 году имела значительная социальная диспропорция между восемью областями страны, кроме того, как и в Казахстане, наблюдается разница между севером и югом. Только в столице Бишкеке и в соседней Чуйской области уровень бедности составил менее 30 % населения. А вот в Ошской и Иссык-Кульской областях от бедности страдала половина, в Баткенской и Джалал-Абадской областях – даже две трети населения. Самый высокий уровень бедности наблюдался в Нарынской (81 %) и Таласской (73 %) областях. Аналогичная картина вырисовывается и в отношении крайней бедности, которая лишь в Бишкеке и Чуйской области измерялась одноразрядными числами. В Нарынской, Таласской и Баткенской областях более трети населения потребляло калорий меньше необходимого минимального уровня, обеспечивающего фи-

<sup>196</sup> В период 1996/1999 гг. диспропорции в отношении бедности между городом и селом сократились с 21,8 до 20,7 процентов, а в отношении абсолютной бедности – с 13,0 до 8,5.

<sup>197</sup> Исходя из потребления на душу населения, уровень бедности еще в 2000 году составил 62,5 %, а в 2001 году – уже 56,4 % населения. В отношении крайней бедности заметно сокращение с 31,9 % (2000 год) до 24,7 % (2001 год). Снижение уровня бедности наблюдается как в городской, так и в сельской местности. Из-за различий в методическом подходе эти данные нельзя сравнивать с данными таблицы 21. См. World Bank (2002b).

Область	Бишкекская	Баткенская	Чуйская	Иссык-Кульская	Джалал-Абадская	Нарынская	Ошская	Таласская
Бедность <sup>a</sup>	29,9	69,0	28,1	53,7	67,9	81,4	51,6	72,7
Крайняя бедность <sup>a</sup>	5,8	34,3	4,5	27,6	15,1	37,6	19,8	36,6
Отсутствие доступа к питьевой воде <sup>a</sup>	нет данных	28,2	нет данных	0,0	13,1	6,7	36,6	0,1
Отсутствие медицинского обслуживания <sup>a</sup>	15,1	7,7	26,6	13,2	12,7	21,2	3,8	5,0
Недостаточная масса тела у детей в возрасте от 1 года до 6 лет <sup>b</sup>	12,7	4,2	9,6	4,4	6,9	3,1	5,2	4,0
Quelle: UNDP (2001c)								
<sup>a</sup> % населения								
<sup>b</sup> % всех детей в возрасте от 1 года до 6 лет								

зическую жизнедеятельность. Из таблицы 22 также следует, что в Ошской области 37 %, а в Баткенской 28 % населения не имело чистой питьевой воды.<sup>198</sup> В Чуйской области 27 %, а в Нарынской 21 % населения не имело доступа к медицинскому обслуживанию, в то время как в Ошской и Таласской областях лишь небольшая часть населения страдала от этого. В Бишкекской и Чуйской областях каждый десятый ребенок не имел достаточной массы тела. Итак, приведенные в таблице 22 данные показывают, что в 2000 году в Кыргызстане не только материальная ситуация вызывала озабоченность: определенные дефициты – порой весьма существенные – наблюдались также в сфере питания, медицинского обеспечения и в инфраструктуре. Во все возрастающей степени это относится также и к столице Бишкек.<sup>199</sup>

Исследование Всемирного банка об определяющих причинах уровня бедности в Кыргыз-

стане, которое основывается на полученных в 1998 году данных о семейных бюджетах, также констатировало, что бесспорно самое важное влияние на уровень потребления семьи имеет географическое положение. Так, оно значило больше, чем распределение по сельским или городским районам.<sup>200</sup> Также и по этому показателю Нарынская и Таласская области заняли последние места. Кроме того, семьи имели уровень потребления ниже среднего по Кыргызстану в тех случаях, когда глава семьи не владел русским языком или жил один/одна, являясь не женатым/незамужней, разведенным(ой) или вдовцом/вдовой. Размер семьи и живущие в семье дети младше 14 лет тоже считались компонентами, влияющими на показатели: чем больше семья или чем больше в ней детей, тем ниже уровень потребления.<sup>201</sup> Даже в том случае, когда в семье имелся получающий пенсию пенсионер, уровень потреб-

198 Если в Казахстане учитывались только трубопроводы для питьевой воды, то в Кыргызстане в основу была положена более широкая концепция снабжения питьевой водой – с учетом доступа к чистой воде из рек, источников и каналов. См. UNDP (2000b), стр. 100.

199 См. UNDP (2000c).

200 См. World Bank (2001b), стр. 6 сл. Относительно аналогичного анализа на основе проведенных в 1993, 1996 и 1997 годах опросов семей см. World Bank (1995), Ackland / Falkingham (1997), Pomfret / Anderson (1999) и Heinrich (2000).

201 См. Bauer et al. (1998) и Howell (1998) о ситуации детей в Кыргызстане.

	Всего	Город	Село
Сельское хозяйство, направленное на самообеспечение продукцией собственного производства <sup>a</sup>	24,6	12,7	31,0
Заработная плата	22,8	42,5	12,2
Самостоятельная деятельность	16,6	22,4	11,9
Продажа сельскохозяйственной продукции	14,9	2,0	21,8
Продажа частного имущества	7,0	1,5	10,0
Пенсии	6,6	8,1	5,9
Частные трансферты	5,0	7,1	3,9
Прочие государственные трансферты	1,0	0,9	0,9
Прочие источники дохода	2,5	2,8	2,4
Всего	100,0	100,0	100,0

Источник: World Bank (2002b)

<sup>a</sup> Прибавленный доход за счет потребления сельскохозяйственной продукции собственного производства

ления ниже среднего был вероятным. Личные подсобные хозяйства, в которых продукты питания в большинстве случаев производятся для собственного потребления, работающее население в Кыргызстане все чаще рассматривает как альтернативу своим потерянным возможностям получить работу в промышленном секторе.<sup>202</sup>

Таблица 23 показывает структуру дохода семьи в Кыргызстане в 2001 году. При этом в среднем по стране самым значимым являлся прибавленный доход за счет потребления сельскохозяйственной продукции собственного производства, за ним следует заработная плата. В структуре дохода городского и сельского населения Кыргызстана наблюдаются весьма большие различия.<sup>203</sup> Если городское население получало почти две трети своего

семейного дохода за счет заработной платы, а также самостоятельного труда, то источники дохода сельского населения были значительно более дифференцированными. Семьи на селе получали только половину дохода за счет деятельности в сельском хозяйстве, и почти столько же – за счет заработной платы, дохода от самостоятельного труда и продажи частного имущества (соответственно по 10-12 %). Государственные трансферты, в частности пенсии, в Кыргызстане играют более важную роль, чем частные трансферты, которые имеют значение лишь в городах. Несмотря на все предпринятые стратегии преодоления, в недавно проведенном по инициативе Всемирного банка анализе бедности было сделано следующее заключение: *«В Кыргызской Республике социальное положение бедных все более ухудшается, а многие уже находятся в критическом положении»*<sup>204</sup>

202 Доля работающего населения, занятого в сельском хозяйстве, повысилась с 39 % в 1993 г. до 52 % в 1999 г., а доля занятых в промышленном секторе за тот же период снизилась с 21 % до 12 %. См. UNDP (2000b), стр. 90.

203 См. также Temesgen (2002).

204 Rysakova et al. (2002), стр. 296.

Черта бедности (месяц)	в отношении расходов		в отношении доходов	
	Абсолютное число бедных	Разрыв бедности	Абсолютное число бедных <sup>a</sup>	Разрыв бедности
Минимальная потребительская корзина за 1999 г. (TR 32.083)	95,7	56,4	95,9	69,5
„Бедный“ согласно Ведомству статистики (TR 20.000)	82,6	35,8	88,6	55,3
„Очень бедный“ согласно Ведомству статистики (TR 10.000)	32,8	9,2	63,5	31,4
US-\$ 2,15 паритет покуп. способ. / день (TR 15.111)	65,4	22,9	81,4	45,5
US-\$ 1,075 паритет покуп. способ. / день (TR 7.557)	16,3	4,4	49,4	23,0
Относительная бедность (50 % медианы)	10,9	2,6	23,7	10,5

Источник: Falkingham (2000)  
 TR = таджикский рубль; начиная с ноября 2000 года: сомони  
<sup>a</sup> Доля бедных в общем населении (%)

### 4.3.3 Таджикистан

Сделать анализ бедности в сравнении различных периодов для Таджикистана не представляется возможным, так как единственным доступным источником данных является проведенное в 1999 году измерение уровня жизни в Таджикистане (*Tajik Living Standards Survey*) (см. также таблицу 14). Ввиду особой масштабы проблемы бедности установить подходящую черту бедности чрезвычайно сложно. Так, три четверти населения Таджикистана на момент опроса не знали, как они смогут удовлетворить свои основные потребности в ближайшие 12 месяцев, а недоедание и сегодня является проблемой.<sup>205</sup> Рассчитанная по стоимости минимальной потребительской корзины черта бедности (как в таблице 24), ниже которой проживает 96 % населения, способна дать лишь весьма условную картину.<sup>206</sup>

Чувствительность результатов в отношении использованной черты бедности значительна (см. таблицу 24).<sup>207</sup> В зависимости от заложенного в основу параметра доля бедного населения составила от 10,9 до 95,9 %. При использовании параметров, относящихся к доходам, в результате систематически выходит более высокий уровень бедности, чем при использовании параметров, относящихся к расходам; то же самое касается индикаторов абсолютной бедности по сравнению с индикаторами относительной бедности. Если исходить из часто используемой Всемирным банком стандартной величины 2,15 долл. США в день (в паритете покупательной способности), то бедным может считаться 65 % населения Таджикистана (по потреблению) и соответственно 81,4 % (по доходу). Даже при использовании принятой для стран с низкими доходами черты бедности

потребности калорий, а на 25 % из прочих товаров и услуг. См. World Bank (2000d), стр. 18.

205 World Bank (2000d) стр. 2, и IMF / World Bank (2002b).

206 Определенная правительством Таджикистана потребительская корзина состоит на 75 % из продуктов питания, необходимых для покрытия минимальной

207 Единая шкала эквивалентности (*equivalence scale*), положенная в основу таблицы 24, составляет 0,75. Для более детальной разбивки при использовании различных шкал эквивалентности см. Falkingham (2000), стр. 10.

	1-й квинтиль <sup>а</sup>	2-й квинтиль	3-й квинтиль	4-й квинтиль	5-й квинтиль <sup>б</sup>
Заработная плата	32	34	34	38	42
Продажа продуктов питания	16	18	17	14	10
Продажа частного имущества	14	13	18	16	15
Продажа коммерческих товаров	1	3	2	2	3
Поступления за счет арендной платы	1	–	–	1	1
Использование сбережений	2	2	2	3	3
Переводы денег	14	12	9	10	12
Гуманитарная помощь	8	7	7	6	4
Государственное социальное обеспечение	6	6	5	5	5
Прочие	7	5	5	6	6
Итого	100	100	100	100	100

Источник: World Bank (2000d)

<sup>а</sup> квинтиль с самым низким уровнем потребления

<sup>б</sup> квинтиль с самым высоким уровнем потребления

– «один доллар в день» – 16,3 % населения (по потреблению) и соответственно 49,4 % (по доходу) должно быть причислено к бедноте. В зависимости от использованных параметров изменялся и разрыв бедности, но в целом он свидетельствует о значительной глубине бедности. Для того, чтобы обеспечить всем жителям Таджикистана месячное потребление в размере минимальной потребительской корзины, правительству в 1999 году пришлось бы выплатить трансферты в объеме всего таджикского ВВП.<sup>208</sup>

Измерение уровня жизни в Таджикистане показывает, что дети представляют собой ту группу населения, которая в первую очередь страдает от бедности.<sup>209</sup> В особенно бедствен-

ном положении находятся беспризорные дети и дети из детских домов. Но и многодетные семьи подвергаются более высокому риску бедности – причем в прямой зависимости от количества детей. Так, в нижний квинтиль попали только 7 % всех бездетных семей, но 31 % всех семей, в которых было пятеро или более детей. 83 % всех бедных жили в семьях с минимум тремя детьми. Пожилые люди, как правило, жили у более молодых родственников и были подвержены лишь слегка повышенному риску бедности. А вот среди людей старше 75 лет относительная доля бедности была выше, чем среди детей. Повышенному риску бедности подвергались и семьи, во главе которых стояла женщина: они чаще других не имели доступа к земельным участкам, орошению и скоту. Несмотря на то, что они чаще получали гуманитарную помощь, их общий доход был ниже уровня дохода семей, во главе которых стоял мужчина.

Бедность отчетливо коррелирует с уровнем образования и наиболее часто наблюдается среди людей без школьного образования. А вот риск бедности для специалистов со средним профессиональным и высшим образова-

208 Ликвидация разрыва бедности 56,4 (см. таблицу 24) потребовала бы в общей сложности 1,3 биллиона тадж. рублей, в то время как ВВП 1999 года был оценен в 1,35 биллиона тадж. рублей. См. Falkingham (2000), стр. 12 сл.

209 См. World Bank (2000d).

	Общее количество населения	1-й квинтиль <sup>а</sup>	5-й квинтиль <sup>б</sup>
Всего	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Городское население	21,9 %	18,5 %	29,7 %
Сельское население	78,1 %	81,5 %	70,3 %
Город Душанбе	6,4 %	2,1 %	14,5 %
Горно-Бадахшанская Автономная область	3,9 %	6,9 %	1,3 %
Районы республиканского подчинения ( <i>Regions of Republican Subordination</i> (RRS))	25,3 %	19,2 %	36,4 %
Ленинабадская область (теперь Согдийская область)	26,1 %	26,1 %	22,8 %
Хатлонская область	38,1 %	45,7 %	25,0 %

Источник: Falkingham (2000) и World Bank (2000)

<sup>а</sup> квинтиль с самым низким семейным потреблением на душу

<sup>б</sup> квинтиль с самым высоким семейным потреблением на душу

нием был, напротив, не столь высоким. В противоположность этому взаимосвязь между уровнем бедности и статусом на рынке труда была менее выражена, что отнюдь не удивляет ввиду эрозии реальных зарплат за последнее десятилетие (см. таблицу 16). Таблица 25 показывает источники дохода, которыми располагали различные квинтили в Таджикистане. Заработная плата была основным источником дохода, но только в двух высших квинтилях она составляла значительно больше одной трети общего дохода. Другими важными источниками дохода во всех квинтилях являлись продажа продуктов питания, продажа частного имущества, а также денежная помощь из-за границы. Кроме того, в первую очередь самые низкие квинтили получали гуманитарную помощь и социальные трансферты от государства.

В 1999 году бедность и богатство были очень неравномерно распределены по территории Таджикистана (см. таблицу 26). Сельское население гораздо более часто было представлено в самом бедном квинтиле населения. Анализ по областям – вилоятам (*viloyat*) показал, что 91 % самых бедных жили в трех самых населенных частях страны – а именно в Хатлонской, Ленинабадской областях и районах

республиканского подчинения. Однако только Хатлонская область была поражена бедностью намного выше среднего уровня, а вот в Ленинабадской области число бедняков находилось на среднем уровне, а число богатых было ниже среднего. В расположенном поблизости столицы районе республиканского подчинения, на который приходилось 25,3 % общего населения, 19,2 % жителей были отнесены к нижнему квинтилю, но в то же время целых 36,4 % – к высшему квинтилю. В Душанбе только 2,1 % относились к беднейшему слою населения, но в то же время там проживала и большая часть самых богатых жителей Таджикистана, доля которых в столице намного выше среднего уровня. 200 000 жителей Горно-Бадахшанской Автономной области особенно остро испытывали крайнюю бедность. На эту область, расположенную на Памире и граничащую с Афганистаном и Китаем, где в 1999 году жило меньше 4 % населения Таджикистана, приходилось почти 7 % всех людей, относящихся к нижнему квинтилю по потреблению семьи в расчете на душу населения. Этот малозаселенный горный район сегодня уже практически исключен из межрегиональных систем обмена, «новые фермеры» (учителя, врачи, квалифицированные рабочие и техники) живут за счет производства продукции для собственного

потребления, и зависимость от гуманитарной помощи для обеспечения питания очень высока.<sup>210</sup> В 1999 году 39,1 % населения Горно-Бадахшанской Автономной области жили в семьях, относящихся к нижнему квинтилю, в то время как в Хатлонской области их доля составляла 26,8 %, а в Ленинабадской области – 22,4 % всех жителей.<sup>211</sup> Да и другие индикаторы бедности, такие, как недоедание среди маленьких детей, были наиболее выражены именно в Горно-Бадахшанской, Хатлонской и Ленинабадской областях.<sup>212</sup>

Но и в других регионах страны условия жизни во многом были критическими.<sup>213</sup> Хотя 97 % всех семей Таджикистана были подключены к сети энергоснабжения, лишь 46 % из них имели доступ к водопроводной воде, да и та подавалась в течение всего только нескольких часов в день. 85 % всех семей пользовались отхожим местом. Для приготовления пищи и отопления применялась, главным образом, дрова (соответственно 43 % и 45 % всех семей), за ними следуют кизяк и торф. Только 14 % всех семей имели телефон, 17 % имели возможность использовать телефон соседа, а 54 % вообще не имело доступа к телефонной связи. 37 % всех беременных не проходили медицинского обследования, что в 69 % всех случаев связано с возникающими затратами или с территориальной отдаленностью. В учебном году, предшествующем опросу, отсутствовали на занятиях минимум две недели 37 % всех таджикских детей в возрасте от 7 до 15 лет, а в нижнем квинтиле – даже 44 %. Почти каждый второй ребенок из этого числа не приходил на занятия из-за того, что не имел

обуви или одежды, и только 8 % – по причине болезни.<sup>214</sup> Ввиду значительного уровня материальной и субъективной бедности в актуальном анализе Всемирного банка делается следующий вывод: *«Таджикистан рискует потерять важную активную часть бюджета, которой страна располагает при строительстве будущего: человеческий капитал»*.<sup>215</sup>

#### 4.3.4 Туркменистан

В случае Туркменистана не представляется возможным провести ни актуальный анализ уровня бедности, ни сравнение развития уровня бедности относительно различных периодов. Единственным доступным источником данных является проведенное четыре года тому назад измерение уровня жизни Туркменистана (*Turkmenistan Living Standards Survey*).<sup>216</sup> Особая сложность в контексте Туркменистана заключается, кроме всего прочего, в том, что отсутствует масштаб для сравнения, так как рассчитанная минимальная потребительская корзина не была официально признана туркменским правительством и является засекреченной.<sup>217</sup> Поэтому при определении уровня бедности необходимо прибегать к раз-

210 См. Lambert (1998) и Kreutzmann (2002).

211 Falkingham (2000), стр. 18.

212 В 1998 году 53 % детей в возрасте от 6 до 59 месяцев в Горно-Бадахшане были слишком маленького роста для своего возраста, что свидетельствует о хроническом недоедании. В Хатлоне их было 39 %, а в Ленинабаде 20 %. См. World Bank (2000d), стр. 23.

213 См. Falkingham (2000) и World Bank (2000d).

214 Поскольку речь идет, как правило, о зимней обуви и одежде, можно исходить из того, что дети, которых это касается, гораздо дольше, чем две недели, отсутствовали на занятиях.

215 World Bank (2003), стр. 5. См. также UNDP (2000d) и IMF / World Bank (2002b).

216 UNDP / UNFPA (2000), стр. 3, жалуются на «отсутствие надежных данных об основных социальных индикаторах, особенно в отношении уязвимости различных групп и фактического масштаба бедности в сельских районах Туркменистана».

217 См. World Bank (2001d). Во второй половине 90-х годов в официальных данных о душевом потреблении калорий отмечается прирост. Указанный за 1999 год показатель составляет только 99,6 % определенной по оценкам минимальной потребности. См. UNTUK (2000), стр. 19.

потребления, и зависимость от гуманитарной помощи для обеспечения питания очень высока.<sup>210</sup> В 1999 году 39,1 % населения Горно-Бадахшанской Автономной области жили в семьях, относящихся к нижнему квинтилю, в то время как в Хатлонской области их доля составляла 26,8 %, а в Ленинабадской области – 22,4 % всех жителей.<sup>211</sup> Да и другие индикаторы бедности, такие, как недоедание среди маленьких детей, были наиболее выражены именно в Горно-Бадахшанской, Хатлонской и Ленинабадской областях.<sup>212</sup>

Но и в других регионах страны условия жизни во многом были критическими.<sup>213</sup> Хотя 97 % всех семей Таджикистана были подключены к сети энергоснабжения, лишь 46 % из них имели доступ к водопроводной воде, да и та подавалась в течение всего только нескольких часов в день. 85 % всех семей пользовались отхожим местом. Для приготовления пищи и отопления применялась, главным образом, дрова (соответственно 43 % и 45 % всех семей), за ними следуют кизяк и торф. Только 14 % всех семей имели телефон, 17 % имели возможность использовать телефон соседа, а 54 % вообще не имело доступа к телефонной связи. 37 % всех беременных не проходили медицинского обследования, что в 69 % всех случаев связано с возникающими затратами или с территориальной отдаленностью. В учебном году, предшествующем опросу, отсутствовали на занятиях минимум две недели 37 % всех таджикских детей в возрасте от 7 до 15 лет, а в нижнем квинтиле – даже 44 %. Почти каждый второй ребенок из этого числа не приходил на занятия из-за того, что не имел

обуви или одежды, и только 8 % – по причине болезни.<sup>214</sup> Ввиду значительного уровня материальной и субъективной бедности в актуальном анализе Всемирного банка делается следующий вывод: *«Таджикистан рискует потерять важную активную часть бюджета, которой страна располагает при строительстве будущего: человеческий капитал»*.<sup>215</sup>

#### 4.3.4 Туркменистан

В случае Туркменистана не представляется возможным провести ни актуальный анализ уровня бедности, ни сравнение развития уровня бедности относительно различных периодов. Единственным доступным источником данных является проведенное четыре года тому назад измерение уровня жизни Туркменистана (*Turkmenistan Living Standards Survey*).<sup>216</sup> Особая сложность в контексте Туркменистана заключается, кроме всего прочего, в том, что отсутствует масштаб для сравнения, так как рассчитанная минимальная потребительская корзина не была официально признана туркменским правительством и является засекреченной.<sup>217</sup> Поэтому при определении уровня бедности необходимо прибегать к раз-

210 См. Lambert (1998) и Kreutzmann (2002).

211 Falkingham (2000), стр. 18.

212 В 1998 году 53 % детей в возрасте от 6 до 59 месяцев в Горно-Бадахшане были слишком маленького роста для своего возраста, что свидетельствует о хроническом недоедании. В Хатлоне их было 39 %, а в Ленинабаде 20 %. См. World Bank (2000d), стр. 23.

213 См. Falkingham (2000) и World Bank (2000d).

214 Поскольку речь идет, как правило, о зимней обуви и одежде, можно исходить из того, что дети, которых это касается, гораздо дольше, чем две недели, отсутствовали на занятиях.

215 World Bank (2003), стр. 5. См. также UNDP (2000d) и IMF / World Bank (2002b).

216 UNDP / UNFPA (2000), стр. 3, жалуются на «отсутствие надежных данных об основных социальных индикаторах, особенно в отношении уязвимости различных групп и фактического масштаба бедности в сельских районах Туркменистана».

217 См. World Bank (2001d). Во второй половине 90-х годов в официальных данных о душевом потреблении калорий отмечается прирост. Указанный за 1999 год показатель составляет только 99,6 % определенной по оценкам минимальной потребности. См. UNTUK (2000), стр. 19.

Черта бедности	Приблизительно оцененный процент населения ниже черты бедности	Источник
Абсолютная бедность		
- Официальная минимальная зарплата <sup>а</sup>	58	Туркменстатпрогноз <sup>б</sup>
- US-\$ 4,30 паритета покупательной способности / день	34	Всемирный банк
- US-\$ 2,15 паритета покупательной способности / день	7	Всемирный банк
Относительная бедность		
- 67 % среднего потребления	45	Всемирный банк
- 50 % среднего потребления	29	Всемирный банк
- 50 % дохода по медиане	1	Правительство Туркменистана
Источник: World Bank (2001d)		
<sup>а</sup> Эта оценка бедности, в отличие от других источников, учитывает только денежные доходы.		
<sup>б</sup> Национальный Институт статистики Туркменистана; теперь Туркменмиллихсабат ( <i>Turkmenmillihasabat</i> ).		

личным другим формам определения черты бедности (см. таблицу 27).

Различия между вытекающими из таблицы показателями уровня бедности существенны и колеблются в пределах от 1 % (правительство Туркменистана) до 58 % населения (Туркменстатпрогноз). В соответствии со стандартным показателем 2,15 доллара США паритета покупательной способности в день, часто используемым Всемирным банком, 7 % населения являлось бедным, однако при показателе 4,30 доллара США ППС в день ниже черты бедности находилось уже 34 % населения. Еще одна распространенная черта бедности равняется 50 % среднего уровня потребления. При использовании данного показателя относительной бедности получается, что 29 % населения Туркменистана испытывают эту проблему. А в случае, если черту бедности повысить до 67 % среднего уровня потребления, то уже 45 % населения оказываются ниже нее.

Правда, доступные данные свидетельствуют о том, что в конце 90-х годов средний уровень бедности, выраженный абсолютными и относительными величинами, в Туркменистане, в котором проживает всего 4,8 млн. жителей и

который тем самым является самой малонаселенной страной в регионе, был ниже, чем в Кыргызстане и Таджикистане. Однако результаты измерения уровня жизни указывают на существенную диспропорцию в распределении внутри Туркменистана. Так, в 1998 году не менее 44 % общего потребления Туркменистана приходилось на всего лишь 10 % населения, в то время как в нижнем квинтиле населения сосредоточилось только 6 % общего потребления.<sup>218</sup> Компаративное исследование характеристик семей по квинтилям расхода практически не выявило различий в отношении уровня образования. Кстати, с точки зрения числа детей в семье обнаружили значительные различия между отдельными социальными слоями. Если в самом бедном квинтиле зависимость уровня бедности от числа детей в возрасте до 17 лет составила 51 %, то в самом богатом квинтиле – только 28 %.<sup>219</sup> Дис-

218 См. World Bank (2001d), стр. 8.

219 Этот уровень зависимости является результатом деления количества детей моложе 18 лет на общее количество всех членов семьи.

**Таблица 28 Региональное распределение бедности в Туркменистане в 1998 году**

Область	Население ниже черты бедности <sup>a</sup>		Доля области в общей бедности (в % от всех бедных Туркменистана)	Доля населения области (в % от общего населения)
	(в % от сельского населения области)	(в % от городского населения области)		
Дашховузская	53	41	30,5	18,2
Марыйская	39	27	27,1	21,7
Балканская	37	13	7,5	12,0
Ахалская	35	22	18,1	17,0
Лебапская	31	9	16,7	21,1
Ашгабадская	–	0	0	10,1

Источник: World Bank (2001d)

<sup>a</sup> Используемая при этом черта бедности составляет 50 % среднего уровня потребления.

пропорции наблюдались также и в отношении жилищных условий и инфраструктуры. В нижнем квинтиле только 24 % всех лиц располагали представленной бесплатно водопроводной водой, в то время как в высшем квинтиле 74 % имели возможность пользоваться водопроводной водой.<sup>220</sup> Однако даже в этой группе населения всего лишь 50 % имело туалет в квартире, в то время как среди самых бедных таких оказалось не более 7 %. В нижнем квинтиле 42 % лиц не имели возможности пользоваться телефоном, в высшем – 15 %.<sup>221</sup> Особенно существенная диспропорция с точки зрения условий жизни наблюдалась между столицей Ашгабадом и остальными частями страны (см. также таблицу 28).

Анализ распределения бедности по областям (*viloyat*) выявляет наличие существенных региональных различий. Таблица 28 показывает, что почти 60 % всех бедных жили в Даш-

ховузской области, граничащей с Узбекистаном, а также в Марыйской области, граничащей с Афганистаном и Ираном; в этих областях по сравнению с их долей в общем населении проживает непропорционально большое количество бедняков. В меньшей степени это относится и к Ахалской области в непосредственной близости к туркменской столице. А вот уровень бедности в Балканской и Лебапской областях – областях с наименьшей долей сельского населения – был ниже среднего, правда, при этом тут наблюдалась значительная диспропорция между сельским и городским населением – соответственно на 24 и 22 процента.<sup>222</sup> И, наконец, в столице Ашгабаде при измерении уровня жизни в Туркменистане бедности обнаружить не удалось.

На основе понятия бедности, примененного в таблице 28, – т. е. 50 % среднего уровня потребления – средний показатель по стране составляет 29 % (см. также таблицу 27). Показатели бедности оказались явно выше среди сельского населения всех областей. Так, в Дашховузской области каждый второй сельский житель был бедным, в Марыйской и Балканской

220 В Туркменистане бесплатно предоставляется до 250 литров воды в день на человека. Аналогичные определения существуют также в отношении электричества и газа. Инфраструктура субсидированных услуг в большем объеме доступна для самых богатых, чем для самых бедных. См. World Bank (2001d).

221 См. World Bank (2001d), стр. 34 сл.

222 См. UNTUK (2000), стр. 32.

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Работа в качестве наемного работника	30,6	33,7	35,3	36,7
Предпринимательская деятельность	26,5	29,3	25,2	25,8
Пенсии и другие социальные платежи	13,6	8,3	9,2	12,1
Доходы за счет имущества	1,8	0,7	0,4	0,3
Личное подсобное хозяйство	20,1	17,1	18,7	16,5
Самостоятельная деятельность	1,1	5,2	6,4	6,4
Прочее	6,3	5,7	4,8	2,2
Источник: UNDP (2000)				

областях – почти 40 %, а в Ахалской и Лебапской областях – около одной трети населения. А вот уровень бедности городского населения во всех областях, за исключением Дашхувусской области, напротив, был ниже среднего.<sup>223</sup> И хотя из-за ограниченного объема информации невозможно дать заключительную оценку, Всемирный банк делает следующий вывод: *«Хотя размеры абсолютной бедности в Туркменистане относительно небольшие, [...] прослойка между бедняками и остальным населением весьма незначительна, так что любой экономический шок в принципе может повергнуть большую часть населения в еще большую нищету по доходу».*<sup>224</sup>

#### 4.3.5 Узбекистан

Самая фрагментарная информация на настоящее время имеется по Узбекистану – с его 24,5 млн. жителей самой большой по численности стране в регионе. После длительных колебаний со стороны правительства лишь

недавно стало возможным провести измерение уровня жизни в стране в соответствии с международными стандартами; правда, результаты измерения пока не являются общедоступными.<sup>225</sup> Согласно прежним заявлениям правительства Узбекистана, за последние годы наблюдался постоянный рост уровня жизни и дохода, которым располагает население.<sup>226</sup> Правда, это утверждение не было подкреплено соответствующими фактами. Не имеется информации и о доли бедного населения в Узбекистане, так как правительство Узбекистана в течение многих лет налагало табу на вопросы, связанные с бедностью.<sup>227</sup>

Согласно оценкам Восточноевропейского банка, который установил черту бедности на уровне полутора официальных минимальных зарплат, в 1999 году бедность охватывала 14 % населения, причем особенно остро испытывали бедность сельские семьи, семьи без земли и родители-одиночки.<sup>228</sup> По данным и оценкам

223 Не исключено, что результаты преувеличивают различия между городом и селом, так как уровень цен не был скорректирован по регионам, а бартерные операции остались неучтенными. См. World Bank (2001d), стр. 8.

224 World Bank (2001d), стр. 14.

225 См. IMF / World Bank (2002b).

226 См. UNDP (2000a).

227 См. UNDP (2000c) и Kasymov (2001). См. также World Bank (1999b), стр. 78: *«Надежная информация об уровне жизни в Узбекистане недоступна.»*

228 В 1999 году официальная минимальная зарплата составила 17 долларов США (официальный курс обмена) и соответственно 9 долларов США (рыночная стоимость). См. EBRD (2001f), стр. 211.

Всемирного банка, доля узбекского населения, находившегося в 2000/2001 гг. ниже уровня абсолютной бедности, составляла 31 %, а более двух третей бедняков жили в сельской местности.<sup>229</sup> Дополнительную информацию о проблеме бедности в Узбекистане дают опросы семей, проведенные по конкретным регионам страны.<sup>230</sup> Результаты исследования по Ферганской области свидетельствуют о том, что в бедных семьях, как правило, наблюдается сразу несколько факторов риска – как, например, неблагоприятная демографическая структура, безработица членов семьи, отсутствие скота, наличие болезней или инвалидности членов семей. А вот более обеспеченные семьи характеризуются наличием хорошо оплачиваемой работы в формальном секторе, наличием собственного земельного участка, предпринимательской деятельностью и владением скотом. Состоятельные семьи имеют различные источники дохода – например, зарплаты, пенсии, небольшое личное подсобное хозяйство и предпринимательская деятельность. Если для городских семей доход от работы в качестве наемных работников играет большую роль, то на селе особое значение имеет наличие поголовья собственного скота.<sup>231</sup>

Собранные правительством Узбекистана данные показывают, какими источниками дохода располагали узбекские семьи во второй половине 90-х годов (см. таблицу 29).<sup>232</sup> В результате значительного падения реальной зарплаты в стране, по объему которого Узбекистан можно сравнить только с Таджикистаном (см. таблицу 16), доход за счет труда в качестве наем-

ного работника хотя и является самым важным источником дохода, составляет всего лишь одну третью часть семейного дохода. В таблице 29 отражено и небольшое оздоровление реальной зарплаты начиная с середины 90-х годов. Вторым важным источником дохода явилась предпринимательская деятельность, затем идет доход от использования небольших подсобных хозяйств, а также социальные выплаты со стороны государства. Правда, представленные данные дают неполную картину, потому что, по всей видимости, не учитывались частные трансферты. Согласно нескольким независимым исследованиям, такие трансферты между узбекскими семьями играют большую роль и имеют свои культурные корни в гапах (*gaps*) или гаштаках (*gashtaks*) – социальных объединений, функционирующих одновременно как ротационные сберегательные и кредитные объединения.<sup>233</sup>

Имеющаяся информация позволяет сделать вывод о том, что в Узбекистане существуют значительные социальные диспропорции между городским и сельским населением.<sup>234</sup> Кроме того, таблица 30 показывает значительные различия, которые обнаруживаются при рассмотрении дохода на душу населения по вилайатам (областям).<sup>235</sup> В Восточном Узбекистане, где расположена столица Ташкент, в рассмотренный период ситуация была лучше, чем в других частях страны, а душевой доход по региону был значительно выше среднего уровня по стране, за ним следует Центральный

229 См. World Bank (2002d), стр. 9 сл.

230 См. Kandiyoti (1999), World Bank (1999b) и CER (2001).

231 См. CER (2001).

232 Точное разграничение отдельных источников дохода, как, напр., предпринимательской („*income from entrepreneurial activity*“) от самостоятельной деятельности („*income from individual labor activity*“), не указывается в источнике.

233 См. Kandiyoti (1999). См. также Coudouel / McAuley / Micklewright (1997).

234 См. World Bank (1999b). UNDP (2000a) сообщает, что различия между городом и селом наблюдаются относительно продолжительности жизни (71,6 против 69,5 лет), доли грамотных (99,7 % против 98,8 %), средней продолжительности посещения школы (14,0 против 9,2 лет) и актуальной ситуации в связи с посещением школы и вуза (80,4 % против 65,7 % в соответствующей возрастной группе).

235 См. также Coudouel et al. (1997) и World Bank (1999b).

<b>Таблица 30 Реальный душевой ВВП (паритет покупательской способности, \$) по регионам Узбекистана в период 1997-1999 гг.</b>			
	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Узбекистан в целом	100,0	100,0	100,0
Северный Узбекистан	81,0	81,9	85,1
- Каракалпакстан	59,8	63,1	67,6
- Хорезмская область	105,2	103,3	105,1
Центральный Узбекистан	92,9	93,8	99,7
- Бухарская область	102,6	113,3	129,0
- Джизакская область	76,4	72,5	76,1
- Навоийская область	154,0	129,0	131,9
- Самаркандская область	69,9	80,4	82,3
- Сырдарьинская область	114,7	94,7	103,5
Южный Узбекистан	87,3	87,2	78,6
- Кашкадарьинская область	104,3	94,3	82,1
- Сурхандарьинская область	66,1	78,3	74,3
Восточный Узбекистан	109,5	111,1	110,1
- Андижанская область	96,1	94,5	93,4
- Наманганская область	71,8	65,1	65,6
- Ферганская область	108,8	102,2	103,7
- Ташкентская область	109,8	109,7	105,7
- город Ташкент	171,5	186,9	185,2
Источник: UNDP (2000)			

Узбекистан с центром в городе Бухара. А вот в Южном Узбекистане в конце 90-х годов наблюдался относительный спад уровня дохода, так что в 1999 году Южный Узбекистан отстал даже от Северного Узбекистана с его проблемным регионом Каракалпакстаном.

Оперируя этой грубой географической суммой территории страны по крупным регионам, нельзя закрывать глаза на значительные различия между отдельными областями. Так, в материальном отношении лучше всего были обеспечены столица Ташкент (185,2 %) и граничащая с Казахстаном Навоийская область с ее горной промышленностью (131,9 %). В 1999 году самый низкий уровень дохода на душу населения имели граничащая с Кыргызстаном Наманганская область, расположенная на

Аральском море Республика Каракалпакстан и граничащая с Афганистаном Сурхандарьинская область, уровни дохода на душу населения в которых составляли лишь соответственно 65,6 %, 67,6 % и 74,3 % среднего уровня душевого дохода страны. В таблице 30 можно наблюдать порой весьма значительные изменения в позиционировании областей относительно друг друга, произошедшие в течение всего лишь трех лет. После тяжелой засухи, которая поразила Северный Узбекистан в 2000 году, в настоящее время особенно критической является ситуация в Каракалпакстане. Там не только имели место значительные потери урожая, но и стал ощущаться недостаток питьевой воды в результате частичного маловодья Амударьи, участились случаи заболеваний тифом, гепатитом А и поносом. По оценкам Азиат-

ского банка развития, на сегодняшний день 50-70 % населения Автономной Республики Каракалпакстан относятся к числу бедных, а 20 % – к числу крайне бедных.<sup>236</sup>

Документально подтверждено, что население Узбекистана к концу 80-х годов в значительной степени страдало от бедности по доходу (см. таблицу 14), а в 90-е годы – от массивного падения реальной зарплаты (см. таблицу 16).<sup>237</sup> По одной из недавних оценок Международного валютного фонда и Всемирного банка, проблема бедности в Узбекистане обострилась после развала Советского Союза и в настоящее время характеризуется значительной глубиной; уровень средних расходов бедных находится на 38 % ниже черты бедности.<sup>238</sup> За первое десятилетие, прошедшее после получения независимости, увеличилось неравенство по доходу – по оценкам правительства Узбекистана, коэффициент Джини увеличился с 0,26 (в 1991 г.) до 0,37 (в 1999 г.).<sup>239</sup> Получить актуальную информацию о масштабах и региональном распространении бедности по доходу в Узбекистане не представляется возможным. Однако в последнем Отчете о гуманитарном развитии констатируется, что в 21 веке Узбекистан столкнется с многочисленными комплексными проблемами в области развития человеческого потенциала.<sup>240</sup>

236 См. ADB (2001), стр. 1.

237 См. также таблицу 14.

238 См. IMF / World Bank (2002b), стр. 33. См. также таблицу 14.

239 UNDP (2000a). Но также см. Pomfret / Anderson (1997), стр. 6: «В официальную статистику могут вкрадываться ошибки – или же она вызывает сомнения».

240 UNDP (2000a), стр. 34.

## 5 Социальная политика и борьба с бедностью в Центральной Азии

Можно констатировать, что исследование различных индикаторов бедности в главе 4 показало, что в Центральной Азии в первом десятилетии после получения независимости не только увеличилась бедность по доходу, но также имел место определенный регресс в отношении некоторых центральных областей гуманитарного развития. Прогрессирующая эрозия особенно сильно затронула сферы здравоохранения и образования, хотя нужно учитывать то, что качество имеющихся данных требует осторожного подхода именно при сравнении различных периодов. Сокращающийся доступ к базовому медицинскому обслуживанию и школьному образованию тесно связан с возросшей бедностью по доходу, так как уменьшающийся семейный доход часто не позволяет уплатить нововведенные платежи (*user fees*), приобрести зимнюю одежду и учебники для детей или отказаться от детского труда в сельском хозяйстве (см. также главы 5.2.3 и 5.2.4). Вместе с тем наблюдается также сокращение предоставляемых услуг в сферах здравоохранения и образования, что отражает сокращение фискальных возможностей, с чем Центральная Азия столкнулась в постсоциалистическом десятилетии. В следующей главе более подробно будет освещена фискальная составляющая в социальнополитической динамике Центральной Азии, а затем будут рассмотрены сферы действия социальной политики. В завершение будут представлены некоторые широкомасштабные инициативы по борьбе с бедностью в Центральной Азии.

### 5.1 Фискальные возможности для проведения социальной политики

Переход от планового хозяйства к рыночной экономике, сопровождавшийся тяжелым экономическим кризисом и высокими темпами

роста инфляции (см. также таблицы 4 и 5), привел во всех странах с переходной экономикой к существенной фискальной несбалансированности.<sup>241</sup> Как показывает таблица 31, она была особенно характерна для Центральной Азии. В начале 90-х годов бюджетный дефицит во всех центральноазиатских государствах, за исключением Туркменистана и Казахстана, выражался двузначными числами. В Таджикистане в начале гражданской войны состояние бюджета было особенно тяжелым: в период с 1991 по 1993 гг. дефицит бюджета Таджикистана составлял в среднем 24 % ВВП. За исключением Кыргызстана, странам Центральной Азии за последние годы удалось существенно сократить свой бюджетный дефицит. Но ни одной из стран ни в одном году последнего десятилетия не удалось достигнуть сбалансированного государственного бюджета – за исключением Туркменистана.<sup>242</sup>

Значительная фискальная несбалансированность объясняется, главным образом, трудностями при мобилизации доходов государства в условиях переходной экономики, когда система получения доходов, обусловленная плановым характером экономики, оказалась устаревшей.<sup>243</sup> При социализме подоходный налог взимался на месте возникновения, а налогообложение небольшого числа больших государственных предприятий не требовало создания отдельного налогово-финансового управления. Проблемы, связанные с получением дохода

государством в период перехода от планового хозяйства к рыночной экономике, в Центральной Азии еще более обострились в результате одновременной смены системы и получения государственной независимости. Развитие уровня государственных доходов в Центральной Азии в 90-х годах приводится в таблице 32.

В течение первого десятилетия независимости во всех центральноазиатских государствах наблюдалось значительное падение государственных доходов. Так, их самый низкий уровень составил в Таджикистане всего 12,0 % ВВП, в Туркменистане – 12,8 %, в Казахстане – 13,2 % и в Кыргызстане – 16,7 % (см. таблицу 32). И только в Узбекистане, где экономический спад до сих пор был незначительным (см. таблицу 4), долю государственных доходов в ВВП удалось сохранять на почти постоянном уровне, причем эта доля выше, чем в остальных странах региона. А вот Таджикистан, где в ходе гражданской войны произошла сильная эрозия монопольной государственной власти, в период с 1992 по 2000 гг. не досчитался более 60 % взимаемых ранее государственных доходов. За последние годы в Казахстане, Кыргызстане и Туркменистане удалось постепенно увеличить уровень государственных доходов.<sup>244</sup> В целом уровень государственных доходов в Центральной Азии значительно ниже среднего уровня в Центральной и Юго-Восточной Европе, а также в Прибалтике; так, в Таджикистане достигнута всего лишь одна треть среднего уровня вышеуказанных стран. А вот в Содружестве Независимых Государств, где дееспособность государства значительно ослаблена, за последнее десятилетие способность экстракции – то есть способность получения государством доходов – резко сократилась.<sup>245</sup>

---

241 См. Tanzi (1995) и Craig (1999).

242 Craig (1999), стр. 20, напоминает о том, что данные, полученные из Туркменистана, мало о чем говорят: *«Интерпретация фискальной ситуации [...] осложняется тем, что центральный государственный бюджет является неполным: существуют большие квазифискальные дефициты, которые финансируются кредитами государственных учреждений, предоставление которых регулируется государством. Более 50 % нынешних государственных расходов, очевидно, не отражены в официальном государственном бюджете.»*

243 См. Bönker (2002).

---

244 См. также Betley (2003) и Summers / Baer (2003).

245 Используя данное понятие, известное в англоязычном пространстве как *extractive capacity*, я ссылаюсь на Bönker (2002). Относительно взаимосвязи между

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Казахстан	1,4	-7,9	-7,3	-4,1	-7,7	-3,4	-5,3	-7,0	-8,0	-5,2	-1,0	-1,1
Кыргызстан	нет данных	нет данных	нет данных	-14,4	-8,6	-17,3	-9,5	-9,1	-9,4	-11,8	-9,6	-6,0
Таджикистан	-3,0	-20,2	-30,5	-20,9	-4,6	-3,3	-5,8	-3,3	-3,8	-3,1	-0,6	-0,1
Туркменистан	1,7	3,0	-9,4	-4,1	-2,3	-2,6	0,3	0,0	-2,6	0,0	0,4	0,8
Узбекистан	-1,1	-3,6	-18,3	-10,4	-6,1	-4,1	-7,3	-2,4	-3,0	-2,7	-1,2	-0,5
СНГ <sup>a</sup>	-0,2	-4,8	-15,9	-15,6	-8,9	-6,5	-6,3	-5,4	-4,8	-4,6	-0,9	-1,8
Юго-Восточная Европа <sup>a</sup>	-7,1	-9,9	-10,1	-9,5	-5,3	-4,0	-6,0	-4,6	-4,9	-5,0	-3,7	-4,6
Центральная Европа/ Прибалтика <sup>a</sup>	1,0	-1,1	-4,9	-2,8	-2,2	-2,5	-2,3	-2,0	-2,8	-4,1	-3,3	-3,4

Источник: EBRD (2002)

<sup>a</sup> Невзвешенное среднее значение

На пути к национальной независимости центральноазиатские государства столкнулись не только с последствиями смены экономической системы, но и с прекращением крупномасштабного внутреннего трансферта финансов, который имел место в Советском Союзе (см. главу 3.1). Сообщают, что дотации из Москвы еще в 1989 году составили 12 % валового национального продукта Казахстана, 20 % государственного бюджета Узбекистана и почти 50 % государственных доходов Таджикистана.<sup>246</sup> Несмотря на значительный объем, ресурсы, поступающие в Центральную Азию, современным наблюдателям казались недостаточными. Так, в 1990 году приводились следующие аргументы: *«невыносимые уже сегодня социальные условия в Средней Азии – широко распространенная бедность и безработица, повсеместный недостаток жилья и бедственное положение в сфере образования и здравоохранения – приобретут катастрофи-*

*ческий масштаб в том случае, если Москва в самое ближайшее время не решится на объемную программу экономического развития и капиталовложений в Средней Азии».*<sup>247</sup> Как известно, в результате развала Советского Союза трансферты ресурсов не только не были повышены в объеме, а напротив того внезапно прекратились. Прекращения трансфертов незадолго до этого потребовали и представители российской интеллигенции: *«У нас нет сил для периферии – ни в экономическом, ни в моральном отношении.»*<sup>248</sup>

247 Ahlberg (1990), стр. 1170, который ссылается на изданное в 1989 году исследование российского социолога о Центральной Азии. В то же самое время Gumpel (1990), стр. 1183, уже считал, что *«государственный бюджет Советского Союза не в состоянии предоставить капитал, необходимый для решения среднеазиатского вопроса».*

248 Цитату из статьи Александра Солженицына, опубликованной в 1991 году, приводит Rashid (1994), стр. 39. Содержательной является также следующая цитата Солженицына, там же: *«Россия будет сильной страной лишь в том случае, если страна сбросит изнурительное бремя центральноазиатских проблем».*

государственными доходами, дееспособностью государства и управлением см. также Bräutigam (2002).

246 См. Deutschland (1993), McAuley (1994), Capisani (2000) и Murthi / Pradhan / Scott (2002).

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Казахстан	27,6	25,5	21,1	18,5	16,9	13,2	13,5	18,2	17,4	21,7
Кыргызстан	22,4	16,7	25,1	26,8	24,8	23,9	23,9	24,4	24,0	25,7
Таджикистан	нет данных	35,2	37,3	47,6	17,5	13,2	13,7	12,0	13,5	13,6
Туркменистан	38,2	42,2	12,8	16,9	20,5	16,6	25,4	22,0	19,4	25,8
Узбекистан	30,6	31,5	35,3	29,2	34,6	34,3	30,1	32,4	30,5	31,1
СНГ <sup>б</sup>	нет данных	нет данных	нет данных	32,3	24,3	23,5	25,5	25,6	25,1	25,2
Юго-Восточная Европа <sup>б</sup>	нет данных	нет данных	нет данных	35,1	33,5	23,1	29,9	33,0	34,8	37,9
Центральная Европа/ Прибалтика <sup>б</sup>	нет данных	нет данных	нет данных	42,3	41,6	40,8	40,8	40,5	39,9	38,8

Источники: EBRD (2001f) и Bönker (2002)

<sup>а</sup> Консолидированные доходы государственных бюджетов, а также социального страхования

<sup>б</sup> Невзвешенное среднее значение

Эрозия в доходной части в Центральной Азии неизбежно сказалась и на расходной части бюджета, в том числе – на расходах на социальные нужды. Несмотря на то, что доступные данные неполны и разбросаны, повсюду наблюдается резкое снижение расходов в сфере здравоохранения, образования и обеспечения старости.<sup>249</sup> Таблица 33 указывает на существенное урезание расходов, произведенное в первой половине 90-х годов во всех центральноазиатских государствах, а ввиду того факта, что знаменатель – ВВП – в исследуемый период резко сократился (см. таблицу 4), это урезание было особенно радикальным. Объем сокращения государственных расходов на здравоохранение, образование и обеспечение старости, осуществленное в течение всего лишь нескольких лет, колебался от 27,5 % (образование в Узбекистане) до 93,3 % (пенсии в Таджикистане). По сравнению с 1991 годом расходы на социальные нужды снизились более

чем на две трети. Если сравнить центральноазиатские страны, то наименьшее сокращение наблюдалось в Кыргызстане, наибольшее – в Таджикистане.

В результате радикального урезания средств на социальные нужды буквально в течение нескольких лет возникли существенные внутрирегиональные диспропорции относительно уровня расходов (см. таблицу 33). Так, в Узбекистане отмечаются наивысшие в процентном отношении расходы в сфере образования и здравоохранения, в Кыргызстане – в сфере обеспечения старости. Наименьшие средства на здравоохранение и обеспечение старости тратил Таджикистан; в сфере образования последнее место занял Туркменистан. Данные Детского фонда ООН показывают, что в большинстве центральноазиатских государств к концу 90-х годов наметилось дальнейшее снижение уровня расходов в сфере здравоохранения: так, в Таджикистане в 1999 году он равнялся всего лишь 0,4 % ВВП. В сфере образования отмечается повышение расходов в

249 См. UNICEF (2001), Linn (2002), Pomfret (2002), UNDP (2002) и World Bank (2002f).

Туркменистане и Казахстане, в то время как в Кыргызстане и Таджикистане средства на это были дополнительно урезаны. Соответствующих данных по Узбекистану не имелись.<sup>250</sup> Согласно сравнительным данным ПРООН, в настоящее время все центральноазиатские государства, за исключением Узбекистана, тратят меньше средств на здравоохранение и образование, чем на обслуживание общего государственного долга – статью расходов, которая является относительно новой (см. также главу 3.2.2).<sup>251</sup>

34 показывает тенденции развития расходов на душу населения в долларах США, которые имели место во второй половине 90-х годов. В отношении всех рассмотренных сфер социальной политики самые большие расходы на социальные нужды в расчете на душу населения годов имел Казахстан. За ним следовали Узбекистан и Кыргызстан. По сравнению с этим расходы на социальные нужды в пересчете на душу населения, произведенные в Таджикистане в 1999 году – от 2 долларов США в области здравоохранения до 4 долларов США на

	Образование			Здравоохранение			Пенсии		
	1991	1996	Δ (%)	1991	1996	Δ (%)	1991	1996	Δ (%)
Казахстан	7,6	3,2	-57,9	4,4	2,7	-38,6	4,9	0,6	-87,8
Кыргызстан	8,0 <sup>a</sup>	5,4	-32,5	5,0	2,9	-42,0	5,5	3,8	-30,9
Таджикистан	11,1 <sup>b</sup>	3,3	-70,3	6,0	1,1 <sup>b</sup>	-81,7	3,0 <sup>b</sup>	0,2 <sup>г</sup>	-93,3
Туркменистан	9,6	2,8	-70,8	5,0	1,5 <sup>b</sup>	-70,0	3,2	0,8	-75,0
Узбекистан	10,2 <sup>b</sup>	7,4 <sup>b</sup>	-27,5	5,9	3,1	-47,5	7,7	2,5	-67,5

Источник: Pomfret (2002); собственные расчеты.  
<sup>a</sup> 1990 г. <sup>b</sup> 1992 г. <sup>в</sup> 1995 г. <sup>г</sup> 1997 г.

С учетом быстро растущей численности населения в Центральной Азии (см. таблицу 11), описанное сокращение средств означает особенно резкое урезание средств на социальные нужды, не сравнимое по масштабам с другими странами с переходной экономикой. Таблица

250 См. UNICEF (2001).

251 См. UNDP (2002), стр. 236 сл. Приведенные там данные дают лишь приблизительную основу для определения того, из чего складываются государственные расходы в Центральной Азии. В сущности, их нельзя сравнивать, так как они относятся к разным периодам времени, а расходы на образование измеряются не в процентах валового внутреннего продукта, а в процентах валового национального дохода. Возрастающее вытеснение других видов расходов вследствие увеличения расходов на обслуживание долга центральноазиатскими государствами констатирует также Gupta et al. (2001).

образование – были крайне низкими. Включить в это сопоставление Туркменистан не представляется возможным. На основе анализа расходов на социальные нужды в Центральной Азии становится очевидным, насколько велика диспропорция между отдельными странами региона, которая продолжает увеличиваться. Отчетливо проявляется также продолжающееся урезание средств на социальные нужды, масштабы которого в последнее время подвергаются критике со стороны Всемирного банка: «Государственные расходы на социальные нужды очень малы по сравнению с международными стандартами и со странами Центральной Европы и России.»<sup>252</sup>

252 Linn (2002), стр. 3. В противоположность этому ситуация до рассмотренного события (*status quo ante*)

Таблица 34 Государственные расходы на социальные нужды в Центральной Азии (долл. США на человека)								
	Образование		Здравоохранение		Пенсии		Прочие	
	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.
Казахстан	нет данных	40	нет данных	29	нет данных	87 <sup>a</sup>	нет данных	10
Кыргызстан	21	12	12	6	24	14	3	5
Таджикистан	4	4	3	2	2	3	2	3
Узбекистан	33	27	16	10	23	36	15	10

Источник: Linn (2002)

<sup>a</sup> Включает в себя платежи по социальному страхованию и социальным пособиям

## 5.2 Социально-политические сферы деятельности

Обострение бедности по доходу и значительное урезание средств на социальные нужды, которые наблюдались в течение 90-х годов в Центральной Азии, грозят еще более усилиться за счет перекрестного влияния и создавать негативную тенденцию, которая - согласно терминологии комитета по содействию развитию ОЭСР – касается экономических возможностей, человеческого фактора и степени защищенности населения (см. главу 2.1). Ввиду разнообразных рисков, которым подвергалось население стран Центральной Азии на макро-, мезо- и микроуровне в течение последних десяти лет и к которым это население оказалось совершенно неподготовленным, нельзя пренебрегать возможностями государственной социальной политики. Как указано в таблице 2, она может способствовать профи-

лактике, смягчению и устранению многочисленных отрицательных факторов, которые действуют на людей, находящихся под угрозой бедности или страдающих от нищеты. Это касается в первую очередь постсоветского региона, в котором еще десять лет тому назад существовала всеобъемлющая система социального обеспечения и где даже во время переходного периода с государством связывались определенные ожидания.<sup>253</sup> Несмотря на то, что основной хребет социалистической социальной политики – (формальная) полная занятость – давно уже ушел в прошлое, большая часть социально-политических структур советского времени еще существует и может быть использована как база для реформаторских усилий. Ниже мы остановимся на основных сферах – социальных пособиях, обеспечении старости, здравоохранении и образовании. Конкретные меры, предпринятые после получения независимости в центральноазиатских государствах, документально подтверждены лишь в весьма неполном виде. Поэтому нам представляется возможным дать только общее представление о важнейших социально-политических проблемах.

в области центральноазиатской социальной политики после отмены вунтрисоветских трансфертов некоторыми западными наблюдателями оценивалась как нетерпимая в финансовом отношении; см. etwa McAuley (1994). До недавнего времени критиковались Международным валютным фондом «распространенная государственная система здравоохранения и образования и сложные формы [...] социального обеспечения», которые можно найти в Центральной Азии; см. IMF / World Bank (2002d), стр. 7: «Резко ухудшилась социальная сеть, прежде всего из-за небольших финансовых средств, которые используются в борьбе с бедностью.»

253 См. Schmähl (1994).

### 5.2.1 Социальная помощь

Исходя из описанной в главе 4 проблематики, связанной с обнищанием населения, во всех центральноазиатских странах, необходим трансферт доходов в виде социальных пособий. Следует указать на то, что во времена существования Советского Союза подобный трансферт, ориентированный на определенные целевые группы, часто заменялся снабжением основными товарами и услугами широкого потребления (в первую очередь это – продукты питания, квартплата, электричество и вода) по сниженным ценам или бесплатно. Некоторые из этих субсидий и сегодня являются прочной составной частью политической повестки дня и государственного бюджета в странах Центральной Азии, особенно в Туркменистане. Однако такие универсальные субсидии часто имели регрессивный эффект; есть аргументы в пользу того, что с точки зрения политики распределения денежные трансферты наиболее нуждающимся слоям имеют более ярко выраженный положительный эффект по сравнению с универсальными субсидиями.<sup>254</sup> Однако на практике это подтверждается лишь в том случае, если денежные трансферты в самом деле доходят до наиболее беднейших. А в большинстве стран с переходной экономикой это не всегда случается. Скорее наблюдается резкое повышение стоимости жизни, в то время как помощь по обеспечению средствами к жизни оказывается недостаточной и по объему, и по уровню.

В идеальном случае социальные пособия должны предоставляться всем индивидам или семьям, которые не в состоянии обеспечивать себя сами. При этом программа трансфертов должна выглядеть таким образом, чтобы оказание помощи имело вспомогательный характер, а необходимость поддержки не принимала

постоянного характера.<sup>255</sup> Однако в центральноазиатском контексте возникает проблема возможностей финансирования. Как показано в главе 5.1, в государствах Центральной Азии, располагающих небольшими ресурсами, нет в достаточной мере бюджетных средств для того, чтобы защитить все население от бедности по доходу и от недоедания. В особенности это касается Таджикистана, где бедность является массовым феноменом, а меры по перераспределению бюджетных средств сильно ограничены. Кроме того, требования международных финансовых учреждений по проведению контрактивной фискальной политики почти во всех государствах центральноазиатского региона сегодня ограничивают возможности для проведения социальной политики.<sup>256</sup> Ввиду недостаточных финансовых средств платежи по социальным пособиям в настоящее время ограничиваются относительно небольшой частью нуждающихся или имеющих право на получение пособия, как это станет ясно из нижеследующего.

Основной задачей, теснейшим образом связанной со всем вышесказанным, является выделение целевых групп (*targeting*).<sup>257</sup> В то время как имеющиеся финансовые средства намечают общие рамки группы возможных получателей, при помощи точных механизмов определения необходимо определить наиболее беднейших. В целом в контексте Центральной Азии определение целевых групп осложняется тем фактом, что актуальные данные по социальному положению практически отсутствуют. Таким образом, не имеется точной дополнительной информации о группах, осо-

255 См. Barr (1998).

256 В настоящее время Туркменистан не подлежит распоряжениям международных финансовых учреждений.

257 См. World Bank (2000d), стр. 114 сл. и Tabor (2002).

254 См. Chu / Gupta (1993), IMF (1995), Alderman (2002) и Rodriguez / Vashakmadze (2002).

**Врезка 4: Узбекские махалли и аллокация социальных услуг**

Махалля представляет собой социальное объединение в рамках жилого квартала и охватывает примерно от 150 до 1 500 семей. Ее возглавляет совет старейшин во главе с так называемым аксакалом (*oqsqol*) («белобородый»). В качестве традиционной формы организации совместной жизни в Узбекистане махалля развилась из клановых структур и в целом продолжала функционировать даже во времена существования Советского Союза, однако дополнилась махаллинским комитетом (*machallinskij komitet*) – кенгашем (*kengash*). Эта параллельная административная структура существует в махалле до сегодняшнего дня. Как правило, мужские представители кенгаша избираются членами махалли и утверждаются областной администрацией. Представители организуют соседскую взаимопомощь и религиозные праздники, улаживают споры и способствуют соблюдению традиционных – патриархальных по характеру – норм и ценностей. В 1993 году задачи махаллей были расширены в законодательном порядке, а сама структура получила больше признания со стороны государства с целью содействия установлению национально-государственного самосознания путем обращения к традиционным корням. Наконец в 1999 году в рамках кампании против исламизма правительство Узбекистана создало в каждой махалле должность «защитника народа», который должен следить за всеми подозрительными действиями и сотрудничать с полицией, что является еще одним доказательством политической инструментализации махалли в Узбекистане.

В октябре 1994 года около 12 000 махаллей приняли на себя администрирование новой социальной программы помощи для малоимущих семей. Средства ежегодно переводятся министерством финансов на счет соответствующей махалли и распределяются среди нуждающихся семей в форме трансфертных платежей, ограниченных сроком на три месяца, причем объем этих платежей превышает уровень минимальной заработной платы в полтора-три раза. Социальный контроль в рамках махалли является важнейшей информационной основой при целевом выделении социального пособия, осуществляемого советом старейшин, причем проводятся и посещения на дому. При оценке социального положения учитывается не только денежный доход, но также проводится проверка уровня дохода на основе доступных характеристик семьи. При этом все подробные формальности, разработанные министерством труда Узбекистана для подачи и подтверждения заявлений, сочетаются с возможностями вынесения решения по собственному усмотрению. Начиная с 1997 года махалли выплачивают детские пособия, размер которых зависит от уровня дохода. В 1999 году этот вид помощи был дополнен пособием по воспитанию детей, которое выплачивается неработающим матерям, имеющим детей в возрасте до двух лет, а также материальным пособием для одиноких пенсионеров.

Переложив задачу определения целевых групп на хорошо информированные местные структуры, удалось сократить административные затраты и уменьшить асимметричность информации. Поскольку при выделении средств министерство финансов исходит из общего количества живущих в махалле семей независимо от их социального положения, программа в ее актуальном виде способна лишь только смягчить местные диспропорции в отношении благосостояния, но не может гарантировать распределение и без того недостаточных средств в пользу наиболее беднейших в Узбекистане или способствовать сокращению диспропорций в региональном отношении. Проблемой также является сохранение уровня реальной стоимости ежегодно выделяемых средств в условиях роста инфляции, выражаемого двузначной цифрой. Наконец, нельзя полностью исключить и злоупотребление имеющимися возможностями при вынесении решения по собственному усмотрению (например, коррупция, клиентелизм или дискриминация этнически-религиозных меньшинств). Поэтому в конце 90-х годов в каждую махаллю был назначен сотрудник министерства труда, задача которого состоит в оказании помощи при осуществлении социальных программ; тем самым продолжается изменение характера махалли.

Источники: Berg (1998); Coudouel / Marnie (1999); Coudouel / Marnie / Micklewright (1999); World Bank (1999b); Berg (2000); Coudouel / Marnie (2000); UNDP (2000c); Bektemirov / Rahimov (2001); Herrfahrdt (2001)

бенно страдающих от бедности, а также их географическом распределении (см. главу 4.3) Принимая во внимание множество не поддающихся учету видов и источников дохода в центральноазиатском контексте представляется весьма сложным производить проверку доходов (*income testing*) (см. таблицу 19, 23, 25 и 29). При косвенной проверке уровня дохода на основе характеристик семей (*proxy means testing*) проверка необходимости социальной поддержки базируется на таких характери-

ках домашнего хозяйства, которые можно относительно легко проследить, как, напр., право распоряжения землей, водо- и энергоснабжение, собственность на потребительские товары длительного пользования, профессия и структура семьи. Более простой метод, точность которого однако менее высока – определение целевых групп по категориям (*categorical targeting*) на основе определенных характеристик домашнего хозяйства или индивида. Трансферты могут быть сосредоточены на

таких семьях, в которых имеется больше представителей групп рисков (например, стариков, детей, женщин и инвалидов). Еще один метод представляет собой самоопределение в целевую группу (*self-targeting*), который, напр., можно задействовать на основе программ по трудоустройству, в рамках которых участники получают зарплату, уровень которой ниже уровня принятого на рынке, или даже зарплату продуктами питания (*food-for-work*).<sup>258</sup>

Коммунальный принцип определения целевых групп (*community-based targeting*), часто упоминаемый в этой связи, в сущности не является механизмом выделения целевых групп, а децентрализует предоставление социальных пособий при использовании имеющегося на местах социального капитала.<sup>259</sup> Практический успех данного подхода зависит от способности местной общины собрать необходимую информацию, обеспечить эффективный контроль за выполнением программы и избежать коррупции. Наглядный пример коммунального принципа выделения целевых групп можно найти в Узбекистане, где с 1994 года выдача социальной помощи была полностью децентрализована и передана махаллям, местным организациям по самоуправлению (см. врезку 4). Первые исследования эффективности возложенной на махалли задачи по борьбе с бедностью показали положительные результаты, так что большинство доноров охотно работает с этим необычным распределительным механизмом. Однако за последнее десятилетие традиционный характер махаллей, кажется, сильно изменился в результате вмешательств центральных структур. Поэтому в одном из акту-

альных исследований говорится об абсолютизме снизу (*grassroots absolutism*).<sup>260</sup>

В 1995 году в Кыргызстане была принята программа социальной помощи, а соответствующая система проверки нуждаемости в социальной помощи с тех пор претерпела многочисленные реформы. Начиная с 1998 года айыл окмоту (*aiyl okmotu*) (деревенские советы) включены в управление системой выплаты платежей.<sup>261</sup> До этого за выплату платежей отвечали работники местного почтамта, которые согласно имеющимся данным лично наживались на этом.<sup>262</sup> Кроме того, выплачиваемое до сих пор социальное пособие настолько сильно потеряло реальную стоимость, что часть людей, имеющих право на получение пособия, просто отказалась от его получения. Платежи зачастую выплачивались с задержкой в несколько месяцев или полностью заменялись продуктами питания – такими, например, как растительное масло или мука.<sup>263</sup> В 90-х годах в Казахстане единственные программы по трансфертным платежам, в отношении получателей которых проводилась проверка нуждаемости, были связаны с выплатой детских пособий и пособий на аренду жилья, причем в сельских районах, а также на востоке и юге страны до двух третей всех лиц, имеющих право на получение данных пособий, не полу-

258 При этом предусматривается сохранить зарплату на таком низком уровне, чтобы эти программы интересовали только тех, кто не находит другой работы. Правда, при этом исключаются люди, которые не способны заниматься физическим трудом. См. FES (1996).

259 См. Conning / Kevane (2002).

260 См. Sievers (2002), стр. 152.

261 См. Alymkulov / Kulatov (2001) и Kyrgyz Republic (2001).

262 См. Rysakova et al. (2002).

263 Andrews / Ringold (1999) приводят аргументы, согласно которым денежный трансферт теоретически превосходит выдачу услуг продуктами питания, однако в контексте огромной инфляции последние лучше защищены от потери реальной стоимости. Они также рассматриваются в качестве целесообразного инструмента самоопределения в целевые группы; см. World Bank (2000a). Люди, имеющие право на получение помощи, неохотно принимали ее продуктами питания: «Теперь у нас в доме столько масла, что мы уже не знаем, где его хранить». Цитируется по Rysakova et al. (2002), стр. 288.

чали платежей из-за нехватки финансовых ресурсов.<sup>264</sup> В итоге в 2000 году вступило в силу всеобщее право на получение социальной помощи. Заложенная в его основу черта бедности была гораздо ниже продуктовой черты бедности.<sup>265</sup>

В 1996 году в Таджикистане было введено право на получение социальных пособий, которое распространялось на четыре целевые группы: дети младше восьми лет, проживающие в семьях с душевым доходом ниже уровня двух минимальных заработных плат; семьи с детьми младше 16 лет, которые потеряли хотя бы одного родителя и получают материальное пособие по сиротству; пенсионеры-инвалиды и неработающие пенсионеры, уровень пенсии которых находится ниже минимального пенсионного уровня; а также учащиеся профтехучилищ, средних специальных учебных заведений и студенты. Однако в 1998 году лишь 15 % всех лиц, имеющих право на получение помощи, и в самом деле получали месячные платежи.<sup>266</sup> Покупательная способность месячной помощи из-за отсутствия инфляционных компенсаций уменьшилась до такого уровня, что этой помощи хватало лишь на покупку двух буханок хлеба. Имеется информация о том, что коммунальный принцип определения целевых групп в контексте Таджикистана, где почти каждый страдает от нищеты, а практически каждый второй – от недоедания, привел к тому, что местные органы самоуправления –

жамоат, шура, аксакалы, махалля – оказались просто не в состоянии справиться с этим.<sup>267</sup> В частности, в Горно-Бадахшанской области при равномерном распределении гуманитарной помощи возникало меньше конфликтов внутри общины, чем при попытке определить группу особенно нуждающихся потенциальных получателей. А вот опыт, накопленный при разработке программ по созданию рабочих мест и трудоустройству, базирующийся на самоопределении в целевую группу, очевидно, положителен.<sup>268</sup>

## 5.2.2 Обеспечение старости

Существующие в Центральной Азии системы обеспечения старости представляют собой еще один источник денежных трансфертов. Хотя пенсии, в сущности, являются страховыми выплатами, а не эксплицитным инструментом борьбы с бедностью, нет сомнений в том, что для центральноазиатских семей, в большинстве своем состоящих из представителей нескольких поколений, пенсии играют важную роль. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что пенсионные выплаты по возрасту составляют значительно большую долю дохода семьи, чем социальные пособия. В фискальном отношении они также имеют большее значение, чем другие расходы на социальные нужды (см. главы 4.3 и 5.1). Правда, в течение 90-х годов покупательная способность пенсий резко уменьшилась – не в последнюю очередь потому, что в контексте снижающейся реальной заработной платы и открытой безработицы наблюдалось сокращение поступлений за счет взносов. Поэтому многие пенсионеры продолжают работать, получают поддержку со стороны своих родственников и/или страдают от

---

264 См. Murthi / Pradhan / Scott (2002).

265 За 2002 год черта бедности была установлена на уровне 40 % уровня прожиточного минимума. В 2001 году черта бедности находилась на уровне 38 % уровня прожиточного минимума. См. Republic of Kazakhstan (2002) и World Bank (1998). См. также главу 4.3.1.

266 Это соответствует менее 3 % населения Таджикистана – несмотря на то, что в соответствии с закрепленными в законодательстве критериями 17 % населения в принципе имело бы право на получение социального пособия. См. World Bank (2000d), стр. 108 сл.

---

267 О представлениях о различных органах самоуправления в Таджикистане см. Ilolov / Khudoiyev (2001) и Freizer (2002). Махалля – общее наследие Узбекистана и Таджикистана; см. Coudouel / Marnie (1999).

268 См. Lambert (1998) и World Bank (2000d).

бедности. Поскольку вследствие высокого уровня занятости в бывшем Советском Союзе почти все пожилые люди в настоящее время имеют право на пенсию, можно рассматривать существующие системы обеспечения старости как скрытый вариант определения целевых групп по категориям.<sup>269</sup>

Оптимальная форма систем обеспечения старости является предметом дискуссий в международном масштабе, которые в значительной мере сводятся к вопросу о том, какая система представляет собой адекватный метод финансирования – распределительная (страховые взносы, которые уплачивались застрахованными лицами в пенсионное страхование, расходовались для финансирования выплаты текущих пенсий) или накопительная (пенсионные отчисления накапливаются на индивидуальном пенсионном счете и не могут использоваться для выплаты пенсий другим людям)?<sup>270</sup> В рамках распределительной системы страховые взносы используются для финансирования выплат текущих пенсий. При этом значительный капитал не накапливается, если не учитывать резервов предстоящих платежей страховых сумм. Распределительный метод основывается на общественном договоре солидарности между поколениями, так как, уплачивая взносы в пенсионное страхование, работающие обеспечивают актуальное финансирование пенсий. Одновременно на основе этого они приобретают право на пенсию, актуальное финансирование которой должно обеспечивать уже следующее поколение. В противоположность этому при накопительном методе индивидуальные платежи/взносы накапливаются до момента достижения плателещиком пенсионного возраста. За счет накоплен-

ного капитала и инвестиционного дохода и осуществляется выплата соответствующей пенсии. При использовании накопительного метода общественного договора солидарности между поколениями не требуется, так как трансферты между поколениями не осуществляются. Наряду с вопросом о методе финансирования необходимо принять решения и по ряду других аспектов, важных для развития системы обеспечения старости.<sup>271</sup> В политических дискуссиях о пенсионном обеспечении преобладает сильно упрощенная классификация систем обеспечения старости. С распределительной пенсионной системой чаще всего связывают характеристики государственной системы и перераспределения, в то время как с пенсионной системой, финансируемой на основе накопительного метода, ассоциируются частная система и отсутствие перераспределения.<sup>272</sup> На дискуссию об экономических преимуществах и недостатках распределительного и накопительного методов пенсионной системы часто наслаиваются основные нормативные разногласия – в частности, по вопросу о роли государства, рынка и индивида в рамках системы обеспечения старости.

Так называемые «новые пенсионные ортодоксы», требующие приватизации системы обеспечения старости, любят приводить в пример проведенную в Чили пенсионную реформу, в рамках которой в 1981 году впервые государственный распределительный метод был заменен частной накопительной системой.<sup>273</sup> Преимущество полного или частичного

269 Но также см. Milanovic (1998), стр. 108: « [...] если средний уровень пенсий относительно низкий, пенсионеры могут быть бедными. Однако чем беднее пенсионеры, тем лучше оказывается определение целевых групп, потому что тогда пенсии получают в основном бедные люди».

270 См. Ribhegge (1999) и Breyer (2000).

271 Можно, например, организовать государственное или частное пенсионное страхование, членство в существующей системе обеспечения старости может быть обязательным или добровольным, можно сочетать элементы перераспределения, а пенсионная система может предпочесть примат выплат или взносов.

272 См. Queisser (1993).

273 В отношении числа «новых пенсионных ортодоксов», которые в существенной мере поддерживаются Всемирным банком и другими международными

**Врезка 5      Приватизация пенсионной системы в Казахстане**

В середине 90-х годов государственное пенсионное страхование в Казахстане попало под огонь общественной критики, так как платежи по нему не были индексированы в соответствии с уровнем инфляции и производились с опозданием в несколько месяцев, за счет чего уменьшались нагрузки на расходной части бюджета. По оценкам экспертов, невыплаченные на конец 1996 года пенсии имели объем не менее 2 % от ВВП. Пенсионеры безуспешно пытались требовать выполнения обязательств, участвуя в национальных массовых протестах и голодовках. В данном контексте правительство Казахстана решилось на шаг с далеко идущими последствиями: в январе 1998 года существовавшая до тех пор распределительная система была объявлена закрытой и заменена накопительной системой обеспечения старости. На момент введения накопительной системы все застрахованные должны были выбрать один из 12 конкурирующих пенсионных фондов, в котором страховые взносы будут аккумулироваться на индивидуальном пенсионном счете. Инвестиционные компании выполняют задачу размещения принудительных накоплений на рынке капитала.

Большинство пенсионных фондов Казахстана являются частными, однако существует и один государственный пенсионный фонд, который делает себе рекламу, заявляя о своем консервативном инвестиционном профиле. Вопреки ожиданиям реформаторов подавляющее большинство жителей Казахстана вначале отдало предпочтение государственному фонду, который, хотя и имел более низкую выручку, казался им более достойным доверия. С того времени доля частных пенсионных фондов в общих поступлениях от месячных взносов увеличилась с 20 % (1998 г.) до 70 % (2001 г.). В ближайшем будущем предусматривается приватизация государственного фонда. Так как рынок капитала в Казахстане практически не предлагает почти никаких инвестиционных возможностей для новых быстро развивающихся финансовых учреждений, то значительная часть капитала, которая на октябрь 2001 года по оценкам специалистов составила 1,1 млрд. долларов США, вкладывается в государственные ценные бумаги. Их доля в портфеле лишь незначительно уменьшилась с среднего показателя 92 % (2000 год) до 62 % (2001 год).

Если до реформы в пенсионное страхование взыскивались взносы в размере 25,5 %, то теперь застрахованный работник платит лишь только 10 % в тот пенсионный фонд, который сам выбрал. Его работодатель на переходном этапе должен уплачивать взнос в объеме 15 % за расходы, связанные с реформой пенсионной системы, для финансирования которой был получен кредит Всемирного банка в размере 300 млн. долларов США. Для пенсионеров, которые осуществляли платежи в бюджет до конца 1997 года и тем самым приобрели право на пенсию, остается в силе прежняя система пенсионных выплат, являющихся обязательствами государственного бюджета. Поэтому поколение переходного периода, вероятно, будет получать как государственную, так и частную пенсию. В случае, если общая сумма пенсии окажется очень низкой, то она будет компенсирована правительством Казахстана до уровня минимальной пенсии (70 % процентов прожиточного минимума). Если пенсионер не выполнит условий для получения им права на пенсию, то он будет получать скромную социальную пенсию. Согласно недавним исследованиям, проведенным Министерством финансов и социального обеспечения Казахстана, ожидается отчетливое снижение уровня выплат, замещающих заработную плату, так как большинство плательщиков взносов получает очень низкий доход. Поскольку они в течение десятилетий смогут накопить лишь совсем незначительный объем взносов и поскольку в Казахстане до сих пор не существует рынка для аннуитета, то в секторе пенсионных фондов возникает вопрос о режиме выплат. Так, до сих пор предоставляются только одноразовые платежи, потому что капитала, накопленного в течение не полных пяти лет, не хватает для пожизненных месячных выплат пенсий.

Источники: Baldrige (1999); Flassbeck / Zwiener (1999); Orenstein (2000); Andrews (2001); Ellerman (2001); Berniyazova (2002); IMF (2002b)

перехода к накопительной системе, согласно сторонникам данной системы, заключается в том, что она увеличивает общеэкономические накопления и капиталовложения, делает рынок капитала более динамичным и в значительной степени содействует экономическому росту.

Кроме того, значительно уменьшается роль государства в области обеспечения старости, что влечет за собой уменьшение фискальной нагрузки.<sup>274</sup> Данные постулаты сегодня все

финансовыми учреждениями, см. Müller (1999), Müller (2001) и Müller (2002b). О пенсионной реформе в Чили см. Queisser (1993) и Uthoff (2001).

274 См. World Bank (1994). Уже программное название известного исследования Всемирного банка "Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth" («Предотвратить кризис старения. Принять меры по защите стариков и по содействию

больше и больше попадают под огонь критики.<sup>275</sup> Несмотря на это, приватизация системы обеспечения старости по-прежнему представляет рекомендации, причем именно в странах с переходной экономикой эти рекомендации попадают на благодатную почву.<sup>276</sup>

В 1998 году в Казахстане был осуществлен полный переход к накопительному методу по примеру Чили, однако при этом были заимствованы отнюдь не все элементы южноамериканского образца. Ввиду ограниченной регулирующей деятельности государства и зачаточного состояния рынка капитала в Казахстане, реформе этой, начатой после технической экспертизы Азиатского банка развития и Агентства международного развития США, дается, в основном, критическая оценка (см. врезку 5).<sup>277</sup> Очень недовольны оказались и казахские пенсионеры, так как проблема невыплаченных пенсионных долгов была решена только через несколько лет после проведения радикальной реформы. Вслед за Казахстаном и другие государства центральноазиатского региона проявили интерес к чилийскому варианту и выразили желание последовать ему; но, по общим оценкам, эти рынки капитала стран

еще меньше готовы к подобной реформе.<sup>278</sup> Таким образом, реформы в этих государствах не вышли за рамки государственной распределительной системы.

Как и в других странах с переходной экономикой, государствам Центральной Азии также необходимо было реформировать систему обеспечения старости, унаследованную со времен социализма, чтобы восстановить ее финансовую стабильность, сильно пострадавшую во время первых лет трансформации.<sup>279</sup> В центральноазиатском контексте самой большой проблемой для систем обеспечения старости, финансируемых взносами, является постоянно снижающийся уровень занятости в формальном секторе, который влечет за собой резко увеличивающееся число пенсионеров, а также эрозию до сих пор практически всеобщего права на пенсию. Эксперты по пенсионным вопросам единодушны в мнении о том, что увеличение пенсионного возраста, введение более строгих условий для досрочного выхода на пенсию и для получения пенсии по инвалидности, отмена отраслевых привилегий, а также формальное отделение пенсионного страхования от других сфер социального страхования относятся к числу необходимых мер, которые являются весьма деликатными с политической точки зрения и до сих пор осуществлены лишь частично.

Введению индексирования и своевременной выплате пенсий – то есть мерам по предотвращению эрозии выплат – часто противостоит фискальная логика. То же самое можно сказать об отказе от относительно компактной структуры услуг в пользу усиления эквива-

---

экономическому росту») подчеркивает мысль о необходимости противодействовать глобальному кризисному сценарию в области пенсионной политики при помощи стратегии, которая не только бы имела социально-политическую мотивацию, но и способствовала бы экономическому росту.

275 О критике гипотез «новых пенсионных ортодоксов» см. Orszag / Stiglitz (2001) и Barr (2002).

276 В период с 1998 по 2002 гг. в Венгрии, Польше, Латвии, Болгарии, Хорватии, Эстонии, Македонии и Литве было принято решение о частичном переходе к накопительному методу пенсионного страхования. В Румынии, Словакии и Украине в настоящее время также планируется создание пенсионной системы, базирующейся на нескольких опорах, в том числе с обязательным компенсационным компонентом. См. Müller (2002a).

277 См. Flassbeck / Zwiener (1999) и Ellerman (2001).

---

278 См. Dobronogov (2003) В начале 90-х годов Ahmad / Schneider (1993) рассчитали, что переход к накопительному методу по демографическим причинам не явился бы привлекательным для Центральной Азии, так как необходимо было бы уплачивать более высокие взносы чем в рамках распределительного метода.

279 О советской пенсионной системе см. Chandler (2000) и Castel / Fox (2001).

лентности взносов и услуг, что могло бы сильнее стимулировать уплату взносов. В 1997 году в этой связи киргизские реформаторы решились на интеграцию виртуального примата взносов в государственную распределительную систему (*notional defined contribution scheme*).<sup>280</sup> Существующие до сих пор проблемы с реализацией не удивляют, ведь данная инновационная мера по реформированию представляет собой очень сложный в административном отношении проект.<sup>281</sup>

### 5.2.3 Политика в области здравоохранения

И в области здравоохранения в разных странах наблюдается многообразие организационных форм, отличающихся друг от друга ролью, которая отведена в них государству, рынку и индивиду.<sup>282</sup> Ниже описываются три важнейших основных типа – с тем, чтобы на этой классификационной основе исследовать современную ситуацию в области здравоохранения в Центральной Азии.

— *Государственное медицинское обслуживание*: при этом речь идет о медицинском

обслуживании, финансируемом из налоговых поступлений, которое без дополнительных затрат доступно всему населению. Факторы медицинского производства находятся в собственности государства, таким образом не существует институционального разделения между теми, кто предлагает услуги, и теми, кто пользуется медицинскими услугами (*purchaser/provider split*). Вследствие иерархического распределения ресурсов возможности выбора для пациентов ограничены, происходит рacionamento медицинских услуг. Эта организационная форма существует, например, в Испании и Великобритании – национальная медицинская служба (*National Health Service*).

— *Модель социального страхования*: данная модель характеризуется тем, что существует принудительное страхование, распространяющееся на занятых в формальном секторе. Взносы, размер которых зависит от уровня дохода, как правило, в определенных пропорциях вносятся и работодателем, и работником; эти взносы обеспечивают медицинское обслуживание также для членов семьи застрахованного. Наряду с государственными страховыми компаниями и государственными медицинскими учреждениями, могут предлагать медицинские услуги также частные страховщики и лица/организации. Данная плюралистическая организационная форма, позволяющая институциональное разделение между теми, кто предлагает услуги, и теми, кто пользуется медицинскими услугами, существует в Федеративной Республике Германии и в Канаде.

— *Частнокапиталистическая модель*: при данной организационной форме системы здравоохранения не только страховые компании, которые страхуют на случай болезни, являются частными организациями, которые взыскивают взносы в зависимости от риска; частными организациями являются также и организа-

280 Государственные пенсионные системы с виртуальным приматом взносов моделируют логику накопительных пенсионных систем. Пенсионная страховка заносит поступившие платежи по взносам на индивидуальные счета. При расчете суммы выплат индексированная общая сумма индивидуальных взносов делится на остаточную ожидаемую продолжительность жизни. Такие системы существуют в Латвии, Польше, Швеции и Монголии. Эти системы удачно подходят в качестве промежуточного шага на пути приватизации системы пенсионного обеспечения, поэтому они сегодня поддерживаются Всемирным банком – как, например, в Кыргызстане. См. Anderson / Becker (1999), IMF (1999) и Kyrgyz Republic (2001).

281 См. Dobronogov (2003), стр. 17: «... возможно, что попытка проведения реформы распределительной системы не была посылно для Кыргызской Республике.»

282 См. FES (1996) и Barr (1998).

ции/лица, которые предоставляют медицинские услуги. Как правило, принудительности страхования не существует. Таким образом, индивид или его работодатель сами решают вопрос уплаты взносов за медицинское обслуживание. Вариант этой организационной формы, также позволяющей институциональное разделение между теми, кто предлагает услуги, и теми, кто пользуется медицинскими услугами, существует в США.

Во времена существования Советского Союза система здравоохранения характеризовалась закрепленным в конституции требованием гарантированного доступа для всего населения к бесплатному медицинскому обслуживанию.<sup>283</sup> Получившим независимость центральноазиатским государствам досталась по наследству государственная система здравоохранения, которая имела бюджетное финансирование. За последние десять лет в большинстве стран региона предпринимались попытки по реорганизации существующей системы здравоохранения, однако, достигнутые до сих пор успехи неоднозначны (см. врезку 6).<sup>284</sup> По оценкам экспертов в области здравоохранения, представляется возможным сэкономить значительные средства путем разработки новой концепции медицинских услуг. Так, советская система здравоохранения отличалась в международном сравнении сильной специализацией врачей, продолжительными пребываниями в больнице, большим количеством койкомест и многочисленным медицинским персоналом.<sup>285</sup>

На основе этого можно заключить, что резкое сокращение числа медицинского персонала и койкомест, которое наблюдается в большинстве центральноазиатских государств (см. таблицу 12), не обязательно должно привести к ухудшению ситуации в области медицинского обслуживания. Правда, часть медицинского персонала из-за недостаточной зарплаты, уровень которой гораздо ниже среднего, имеет еще и работу по совместительству, что допускается государством, однако приводит к тому, что персонал не все время присутствует на своем рабочем месте. Кроме того, больницы заинтересованы в как можно большей численности персонала, чтобы получать максимум выделяемых средств. Согласно оценкам, в настоящее время около 20 % медицинского персонала не является активным (например, пенсионеры по старости, по инвалидности).<sup>286</sup>

Путем усиления основного общего медицинского обслуживания, например, путем введения модели домашнего врача и предпочтения амбулаторного ухода за больным стационарному, можно было бы добиться значительной экономии затрат; тем более что во всех центральноазиатских странах, за исключением Узбекистана, на больничный сектор приходится от двух третей до трех четвертей всех средств государственного бюджета по здравоохранению.<sup>287</sup> Кроме того, необходимо реорганизовать всю систему бюджетирования и финансирования медицинских услуг в Центральной Азии таким образом, чтобы создать имманентные системе стимулы для улучшения медицинского обслуживания при одновременном контроле затрат.<sup>288</sup> Опыт, накопленный в

283 При амбулаторном медицинском обслуживании необходимо было частично доплачивать за лекарство. О советском наследии см. Klugman / Schieber (1996), Savas / Gedik (1999) и Field (2002).

284 Обширный актуальный анализ центральноазиатской системы здравоохранения, а также подробные предложения по реформированию дают McKee / Healy / Falkingham (2002).

285 См. Falkingham (1999c), Staines (1999) и World Bank (2000c). К Таджикистану это не относится; см. врезку 6.

286 См. Healy (2002).

287 См. Healy / Falkingham / McKee (2002) и Vang / Haggjoff (2002).

288 К этому относится смесь из проспективных и ретроспективных механизмов платежей, в рамках которых уравновешивают друг друга стимулы к повышению уровня медицинского обслуживания и контроль за затратами, а также институциональное разделение между теми, кто предлагает услуги, и теми, кто

других странах с переходной экономикой, показывает, что комплексные институциональные реформы системы здравоохранения требуют привлечения важнейших заинтересованных групп, для того чтобы иметь шанс на успех.

В ходе проведенных до сих пор мер по рационализации не была обеспечена ситуация, когда сэкономленные средства оставались бы в системе здравоохранения. Да и попытки некоторых центральноазиатских стран установить систему медицинского страхования по западному образцу – в контексте небольшой экстракционной способности государственного бюджета и растущего формального сектора – не привели к освоению значительных финансовых ресурсов (см. врезку 6). Некоторые специалисты даже высказывают сомнения в том, что в Центральной Азии был бы целесообразен отказ от государственной системы, финансируемой налогами.<sup>289</sup> За исключением Казахстана, в Центральной Азии расходы на медицинское обслуживание в расчете на душу населения столь незначительны, что не представляется возможным обеспечить даже элементарное медицинское обслуживание (см. главу 5.1). По оценкам Всемирного банка, для минимального медицинского обеспечения, включающего в себя только прививки, пренатальный и постнатальный уход и кампании, направленные против ВИЧ/СПИДа, в странах с низким или средним доходом (*low or middle income countries*) потребуется соответственно 12 долларов США и 21,50 доллара США на человека.<sup>290</sup> Нынешняя оснащенность финансами также совершенно недостаточна для того, чтобы содержать существующую медицинскую инфраструктуру и соответствующим

---

пользуется медицинскими услугами. См. UNICEF (2001), McKee / Healy / Falkingham (2002) и Bonilla-Chacin / Murrugarra / Temourov (2003).

289 См. Savas / Gedik (1999).

290 См. IMF / World Bank (2002c), стр. 16.

образом оплачивать труд медицинского персонала.

Поэтому неформальные доплаты пациентов являются в настоящее время условием медицинского обслуживания.<sup>291</sup> Еще во времена существования Советского Союза такие платежи были широко распространены, хотя и запрещены законом. Попытки превращения их в формальные сборы, чтобы тем самым освоить дополнительный источник финансирования системы здравоохранения, в центральноазиатских государствах, а также в других странах с переходной экономикой по большей части провалились. Так что сегодня дополнительно к неформальным платежам (см. врезку 6) нужно вносить еще и формальные взносы, что в контексте с растущей бедностью по доходу существенно осложняет доступ к медицинскому обслуживанию.<sup>292</sup> Исследования показывают, что бедные в Центральной Азии тратят более существенную часть своего дохода на частные доплаты по сравнению с людьми, более обеспеченными в материальном отношении. Кроме того, частные расходы на медицинское обслуживание у сельского населения были выше, чем у городских жителей.<sup>293</sup> Неформальный характер доплат не допускает возможности государственного регулирования

---

291 См. Lewis (2000), стр. v: «Неформальные платежи стали большим препятствием для доступа к медицинскому обслуживанию. Из-за больших расходов это приводит как к сокращению потребления, так и к продаже личного имущества – для того, чтобы оплачивать медицинское обслуживание». Автор обращает внимание на то, что, хотя в Центральной Азии благодарность традиционно и выражается (денежными) подарками, однако неформальные доплаты к таковым не относятся.

292 См. Falkingham (1999c), Savas / Gedik (1999) и Falkingham (2002).

293 См. Sari / Langenbrunner (2001).

**Врезка 6      Ситуация по реформам в системе здравоохранения в странах Центральной Азии**

*Казахстан:* в 1996 году на основе декрета была введена система обязательного медицинского страхования. Из-за значительных трудностей при сборе взносов и из-за случаев хищений полученных финансовых средств страна была вынуждена спустя короткое время после введения новой системы вернуться к бюджетному финансированию системы здравоохранения. По оценкам, на неформальные доплаты приходится одна треть всех расходов в области медицинского обслуживания. Часть медицинского персонала, предлагающего медицинские услуги в системе государственного медицинского обслуживания, была передана независимым в финансовом отношении организациям, которые работают на основе самоуправления. Кроме того, управление больницами частично было передано в областное ведение. В 1991 году было разрешено частным лицам и организациям предлагать медицинские услуги, однако это начинание, в основном, ограничилось аптеками и врачебными практиками. Подавляющая часть медицинской инфраструктуры по-прежнему находится в государственной собственности. Медицинское обслуживание на селе пришло в полный упадок.

*Кыргызстан:* в 1992 году был принят закон о введении системы обязательного медицинского страхования, которая, однако, была реализована лишь в 1997 году. Страховые отчисления производит работодатель; безработные, пенсионеры и дети получают государственные дотации. В настоящее время 70 % населения Кыргызстана имеет медицинскую страховку. Из-за значительных трудностей в области взыскания взносов, а также фактической переброски средств на субсидирование пенсионного страхования сектор медицинского обслуживания испытывает хроническую нехватку финансов и зависит от частных доплат. В настоящее время при поддержке доноров реорганизуется основное медицинское обслуживание. Модель домашнего врача, которая для начала была испытана в рамках пилотных проектов, проведенных в Иссык-Куле, Бишкеке и Чуе, теперь должна быть внедрена повсеместно. Реформы осуществляются в рамках программы «Манас», разработанной совместно с ВОЗ. Частные организации и лица, предлагающие медицинские услуги, пока в основном содержат аптеки, а также некоторые городские клиники.

*Таджикистан:* здесь до сих пор сохранилась государственная система медицинского обслуживания, финансируемая налогами. Ассортимент предлагаемых медицинских услуг регулируется частично на общегосударственном, частично на местном уровнях. Около одной трети государственного бюджета в области здравоохранения финансируется иностранными донорами. По оценкам, объем частных доплат равен двум третям всех расходов на медицинское обслуживание. Во время гражданской войны много врачей, а также младшего и среднего медицинского персонала покинули страну. В связи с этим в настоящее время большое значение приобретает подготовка медицинского персонала. Обширные реформы – по примеру Кыргызстана – планируются в рамках программы «Сомони».

*Туркменистан:* государственная система здравоохранения по-прежнему финансируется за счет бюджета. В 1996 году была введена система государственного медицинского страхования. Она базируется на добровольной уплате взносов, однако до сих пор ее доходы не покрывают расходов. Пациенты должны производить большие формальные и неформальные доплаты. Здания и медицинское оборудование находятся в плохом состоянии. Проведенные до сих пор реформы были направлены главным образом на основное медицинское обслуживание; было также сокращено число койкомест. Кроме того, имеется информация о том, что начали работу первые частные лица и организации, предлагающие медицинские услуги – в том числе одна больница. В рамках программы Лукманна был запланирован первый координированный подход к реформированию; однако эта программа было приостановлена еще до начала реализации.

*Узбекистан:* до сих пор сохранилась государственная система медицинского обслуживания. По организационным характеристикам она аналогична советской модели. Правда, планируются обширные реформы с целью вовлечения частных лиц и организаций, предлагающих медицинские услуги, однако масштабной стратегии реформирования для сектора здравоохранения еще не существует. Расходы государства на медицинское обслуживание в настоящее время дополняются не только значительными формальными и неформальными доплатами пациентов, но и иностранными донорами, главным образом в рамках различных проектов.

Источники: Savas / Gedik (1999); Kulzhanov / Healy (2002); Ilkhamov / Jakubowski / Hajioff (2002); Mamedkuliev / Shevkun / Hajioff (2002); Rahminov / Gedik / Healy (2002); Sargaldakova et al. (2002); Savas / Gedik / Craig (2002); Bonilla-Chacin / Murrugarra / Temourov (2003)

– как, например, снижение взносов или освобождение от взносов групп населения, особенно страдающих от бедности.<sup>294</sup>

До сих пор тенденция, пожалуй, такова, что преобразования в системе здравоохранения стран Центральной Азии в первую очередь выражаются в эрозии медицинского обеспечения сельских местностей, в то время как специализированные клиники в городах менее страдают от общего недофинансирования. Доступные показатели указывают на то, что ситуация, связанная с медицинским обслуживанием центральноазиатского населения, за последние десять лет ухудшилась (см. также главу 4.1). Недостаточное медицинское обслуживание и плохое состояние здоровья – по терминологии Комитета по содействию развитию ОЭСР – отрицательно сказываются не только на человеческом факторе и степени защищенности, но и на экономических возможностях (см. главу 2.1). Отсюда следуют значительные общеэкономические затраты и обострение бедности, так что изменение политических тенденций в сфере здравоохранения стран Центральной Азии является насущной необходимостью.<sup>295</sup>

#### 5.2.4 Политика в области образования

К числу достижений советского периода относились всеобщий доступ к образованию и полная ликвидация безграмотности населения.<sup>296</sup> Однако таблица 13 показала, что в первом десятилетии после получения независимости почти во всех центральноазиатских государствах

важ резко сократилось число детей и молодежи, посещающих детские сады, школы и университеты. Одновременно с этим сектору образования пришлось пережить существенное урезание финансовых средств (см. главу 5.1), которое в контексте быстро увеличивающейся численности населения имело особенно тяжелые последствия. Заработная плата в настоящее время очень мала и выплачивается с опозданием в несколько месяцев, так что многие преподаватели либо меняют профессию, либо выполняют работу по совместительству, чтобы зарабатывать на жизнь. Имеющихся в распоряжении средств очень часто оказывается недостаточно даже для отопления и текущего ремонта школьных зданий. В последнее время не хватает и учебников. Прежде всего в сельских районах из-за недостатка помещений занятия проводятся в две или в три смены. *«Собранный человеческий и физический потенциал в результате отсутствия капиталовложений и низкого уровня морали преподавателей подвергается эрозии, в результате чего можно ожидать также соответствующее падение качества и сокращение доступа к образованию.»*<sup>297</sup>

Существенное урезание средств в сфере образования привело к тому, что ныне и в этой области на повестке дня стоят формальные и неформальные платежи. Доступ детей из бедных семей к школьному образованию давно уже не является само собой разумеющимся (см. также врезку 7). Часто от родителей ожидается, что они будут покупать учебные материалы или платить за взятые в библиотеке учебники, а нередко даже – что они будут участвовать в расходах на отопление, необходимые ремонтные работы и зарплату школьным работникам. Некоторые преподаватели ожидают подарков от родителей, которые потом надеются на то, что эти учителя будут более благосклонны к их детям при выставлении оценок. Дополнительные расходы вызваны

---

294 См. также UNICEF (2001), стр. 59: *«Поскольку неформальные платежи проходят мимо официальной системы, то они фактически усиливают их причину – недостаточность государственных финансовых средств».*

295 Об экономических затратах при плохом состоянии здоровья см. UNICEF (2001).

296 См. World Bank (2000с).

---

297 См. Klugman (1999), стр. 440.

использованием транспорта по дороге в школу и домой; у бедных семей часто нет денег на приобретение школьной формы, теплой одежды и зимней обуви. Проведенные исследования показывают, что две причины, которые чаще всего называются в Центральной Азии в качестве объяснения пропуска занятий – это плохая погода и отсутствие одежды.<sup>298</sup> К тому же следует прибавить, что особенно в сельских местностях уже дети младшего школьного возраста должны в полную силу помогать дома и по хозяйству. Это в большей степени касается девочек, чем мальчиков. Таким образом, отсутствие доступа к образованию в Центральной Азии имеет и половой, и географический компоненты, которые дополнительно усиливаются региональной диспропорцией при распределении ресурсов. Пропуски занятий, однако, могут зависеть и от школы и быть обусловлены, например, очень плохим качеством преподавания или отсутствием преподавателей.<sup>299</sup>

В государственных вузах и университетах на сегодняшний день уже взимаются формальные учебные сборы, однако наряду с этим широко распространены и неформальные платежи при поступлении в вуз или сдаче экзаменов.<sup>300</sup> Недавно созданные частные вузы ограничиваются взысканием формальных учебных сборов. Таким образом, в возросшей общественной стратификации системы образования нельзя обвинять только постепенную плюрализацию органов, в компетенцию которых оно входит. Формальные и неформальные платежи и в государственной системе образования приводят к исключению из системы образования

определенных групп населения, в основном многодетных семей из нижних слоев с малым доходом, а также в возрастающей мере из системы ликвидации безграмотности. Существующие исследования показывают, что часть дохода, используемая в центральноазиатских семьях на получение образования, возрастает в зависимости от снижения семейного потребления в пересчете на членов семьи.<sup>301</sup> При этом неформальный характер большинства платежей отнимает, как и в секторе медицинского обслуживания, у государства возможности регулирования – например, путем снижения сборов или освобождения от уплаты сборов.

Проведенные исследования подчеркивают особую важность того, чтобы именно дети из бедных семей имели возможность получить школьное образование. Недостаточный уровень школьного образования уменьшает шансы на получение достаточного для жизни дохода и повышает риск бедности.<sup>302</sup> В специальной литературе о человеческом потенциале капиталовложения в сектор образования рассматриваются как одна из возможностей повышения производительности человека, а Детский фонд ООН подчеркивает значение образования для общественной сплоченности, в особенности в контексте переходной экономики.<sup>303</sup> В Центральной Азии сокращение числа детей, посещающих детские сады и школы, а также закрытие многих воспитательных и учебных заведений, находящихся главным образом в ведении предприятий, по всей вероятности, скажутся на здоровье и питании детей, ведь в школьных и дошкольных учреждениях дети традиционно обеспечивались профилактическим медицинским об-

---

298 См. Falkingham (1999c), World Bank (2000d), Ministry of Education of the Republic of Tajikistan (2002) и Rysakova et al. (2002).

299 См. Falkingham (2003).

300 См. Burnett / Snobloch (2003), стр. 25: «Принятием неформальных доплат создается ситуация, в которой можно приобрести отметки и поощрения, вместо того, чтобы заслужить их».

---

301 См. World Bank (2000c), S. 237.

302 См. Vandycke (2001).

303 См. Ваг (1998) и UNICEF (2001). Подход с точки зрения человеческого потенциала также был применен в отношении здоровья. О критическом изложении см. Breyer / Zweifel (1999).

**Врезка 7      Ситуация в области образования в странах Центральной Азии**

*Казахстан:* за последнее десятилетие в области дошкольного образования произошло сокращение мощностей почти на 80 %. Плата за детский сад в оставшихся детских садах настолько высока, что лишь немногие могут это себе позволить. Поэтому государственные учебные учреждения в ближайшем будущем начнут предлагать бесплатную дошкольную программу для детей в возрасте пяти и шести лет. За последние годы наблюдалось сокращение количества учебных мест и в школах первого и второго уровней. В настоящее время создаются новые виды школ второго уровня – например, такие, как специализированные школы, гимназии и частные школы, за посещение которых взимаются высокие учебные сборы. Большая часть государственных профтехучилищ была закрыта, одновременно с этим в данной сфере были открыты некоторые негосударственные учреждения. В сфере высшего образования также наблюдается экспансия главным образом негосударственных вузов. Конституция Казахстана гарантирует всем гражданам обязательное бесплатное школьное образование. Однако преподаватели, зарплата которых невелика и к тому же выплачивается нерегулярно, не в состоянии обеспечить высококачественные занятия в учебных заведениях. Начиная с 1997/98 учебного года постепенно вводятся новые учебники.

*Кыргызстан:* в сфере дошкольного воспитания за первое десятилетие после приобретения независимости произошло сокращение мощностей на 75 %. Сегодня в школах уже практически не существует продленного дня. Согласно проведенным опросам, в настоящее время от 99,3 % всех школьников ожидаются формальные и неформальные платежи. При поддержке Азиатского банка развития правительство Кыргызстана старается предоставить социально нуждающимся детям учебники и прочие материалы и услуги, правда, уровень школьного образования этих детей уже сегодня ниже уровня образования детей из других слоев населения. Качество школьного образования, особенно в сельских районах, резко ухудшилось. В сфере высшего образования растет количество частных учебных заведений, которые хотя и взимают плату за обучение, но предлагают более инновационный учебный материал, чем государственные вузы.

*Таджикистан:* в течение последних десяти лет в сфере дошкольного воспитания произошло сокращение мощностей на 44 %, прежде всего - в сельских районах. В сохранившихся государственных детских садах из-за сложной материальной ситуации резко ухудшились спектр и качество услуг, поэтому большинство родителей предпочитают отдавать своих детей в заводские детские сады или же воспитывать их дома. Резко ухудшилось и качество школьного образования. Во время гражданской войны большое число преподавателей покинуло страну. Во многих школьных зданиях крыши протекают, в окнах выбиты стекла, помещения не отапливаются, снабжение электричеством нерегулярное. Кроме того, не хватает учебников на таджикском языке и прочих учебных материалов. Школы находятся в ведении местной администрации и испытывают хронический недостаток финансовых средств. Поэтому от родителей в значительном объеме ожидаются услуги формального и неформального характера – несмотря на то, что в соответствии с конституцией Таджикистана посещение девяти классов бесплатно и обязательно. Однако в сельской местности существуют только начальные школы, а право на посещение отдаленных школ второго уровня – равно как и университетов – признается только за сыновьями. С 1994 года в стране были разрешены гимназии и частные учебные учреждения. Многочисленные международные доноры в настоящее время поддерживают реформы в Таджикистане в секторе образования.

*Туркменистан:* конституция Туркменистана гарантирует всем гражданам бесплатное образование. Три четверти населения закончили как минимум школу второго уровня. А вот число детей, посещающих детские сады, за последнее десятилетие сократилось. Данные Детского фонда ООН свидетельствуют о значительном уменьшении числа школьников, посещающих начальную школу. Некоторые школьные здания находятся в плохом состоянии, зачастую не хватает учебного материала. В сфере высшего образования строгие ограничения для абитуриентов приводят к тому, что сегодня только незначительная часть населения Туркменистана имеет возможность учиться в высших школах. Наряду с государственными учреждениями существует лишь небольшое количество учебных заведений, находящихся в смешанной собственности. В результате высокой рождаемости в ближайшие годы будут необходимы по 12 000 новых преподавателей в год, для подготовки которых ныне имеющихся мощностей катастрофически не хватает.

*Узбекистан:* за последние десять лет число детей, посещающих детский сад, сократилось больше чем на половину, в особенности в сельских районах. В сфере начального образования также наблюдается резкий спад. Высшие учебные заведения посещает лишь незначительная часть населения Узбекистана. В 1997 году правительство Узбекистана приняло широкую масштабную программу реформ в области образования, основную часть которой поддержал Всемирный банк. Актуальной информации о реализации данной программы не имеется.

Источники: World Bank (1999b); World Bank (2000d); Ammaniyazova (2001); Koichumanova (2001); Mukhammadiyeva (2001); Musabekov (2001); World Bank (2001d); UNESCO / UNICEF (2002)

служиванием, а также холодной и горячей едой. Ввиду растущей бедности по доходу можно исходить из того, что недополученные услуги зачастую не могут быть компенсированы домашними ресурсами.<sup>304</sup>

В целом же наблюдается совпадение мнений в отношении того, что во времена дефицита ресурсов необходимо дать абсолютный приоритет первичному и вторичному школьному образованию, в то время как значение дошкольного образования оценивается по-разному.<sup>305</sup> Ввиду высокого уровня безработицы среди молодежи (см. главу 3.2.2) большое значение приобретает и профессиональное образование – несмотря на то, что в настоящее время на него почти нет спроса. Поэтому важно, чтобы учебные программы профтехучилищ учитывали требования рыночной экономики и предусматривали обучение новым профессиям, а также обеспечивали доступ к ним девушкам и молодым женщинам. Кроме того, реформы в области политики образования, предстоящие в странах Центральной Азии, включают в себя и разработку новых концепций учебников и учебных планов, а также использование интерактивных, менее фактологических, дидактических методик и учебных материалов, что требует проведения основательной переподготовки преподавателей.

Кроме того, политики в области образования должны в большей степени учитывать наличие многоэтнического населения, которое характерно для всех государств Центральной Азии

(см. главу 3.2.1). В связи с возрастающим вытеснением русского языка как контактного языка для межэтнических отношений в сфере управления, профессиональной жизни и науки, а также из-за использования языка соответствующего титульного этноса в качестве государственного языка возникают существенные проблемы для других групп населения.<sup>306</sup> Это может привести к новому витку безграмотности в результате смены письменности, как это имело место в Узбекистане.<sup>307</sup> В большинстве центральноазиатских государствах этнические меньшинства составляют значительную часть населения – от 27 % (в Туркменистане) до 60 % (в Казахстане). Поскольку для этнических меньшинств практически не имеется словарей, языковых курсов и учебников, то из многоязычности центральноазиатского региона также вытекают определенные задачи, которые предстоит решать в сфере политики образования.<sup>308</sup>

### 5.3 Прочие инициативы по профилактике бедности и борьбе с ней

Несмотря на то, что государственная социальная политика действительно может внести важный вклад в профилактику, смягчение и преодоление рисков, связанных с бедностью, нельзя отрицать, что многомерность бедности требует комплексных подходов к решению этой проблемы, которые должны выходить за рамки классических социально-политических сфер деятельности (см. главу 2). Поэтому в настоящей главе мы остановимся на некоторых широкомасштабных стратегиях, разработанных в последнее время для профилактики

304 См. Ismail / Micklewright (1997) и UNICEF (2001).

305 Falkingham (1999c) и Vanduycke (2001) останавливаются на проблеме резкого уменьшения числа детей, посещающих детский сад, что осложняет женщинам в слабо обеспеченных семьях работать, а сестрам и братьям посещать школы. Кроме того, дети бедных семей не должны иметь начальные возможности, которые хуже возможностей других детей. В документах Всемирного банка ситуация противоречиво оценивается; см. World Bank (2000b) и World Bank (2000d).

306 См. Akiner (2002), стр. 25. В Казахстане русский язык сохранился в качестве официального языка; в Кыргызстане в 2000 году была восстановлена функция русского языка как официального.

307 На протяжении последних нескольких лет узбекский язык использует не кириллицу, а латиницу.

308 См. Cimera / FES (2002).

бедности и борьбы с ней в условиях Центральной Азии. В их число входит недавно стартовавшая международная инициатива доноров для стран СНГ-7, к которым, в частности, относятся Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, равно как и разработанные правительствами Казахстана и Кыргызстана национальные стратегии по борьбе с бедностью, а также начатый в Кыргызстане и Таджикистане процесс разработки Документации по снижению уровня бедности (см. главу 2.2). В противоположность этому, в Туркменистане и в Узбекистане правительство заявило о своем отказе от разработки эксплицитной стратегии борьбы с бедностью – вместо этого оно намеревается предотвратить возникновение бедности по доходу путем осуществления как можно более плавного перехода к рыночной экономике и сохранения контроля за ценами и предоставлением субсидий (см. также главу 3.2.2).<sup>309</sup>

### 5.3.1 Программы борьбы с бедностью, осуществляемые отдельными государствами

Участники Всемирной встречи по социальному развитию на высшем уровне, состоявшейся в Копенгагене, пришли к убеждению, что смягчение социальных последствий программ по структурному приспособлению не может быть достаточным инструментом борьбы с бедностью и ее профилактики. Поэтому в принятой на Всемирной встрече по социальному развитию в Копенгагене программе действий призывается к разработке и реализации национальных планов по борьбе с бедностью (см. также главу 2.2). Идея заключалась в том, чтобы выявить структурные причины бедности и бороться с ней на основе широкомасштабных стратегий. Наряду с пра-

вильным анализом проблемы при этом особенно важными считаются цели, графики, бюджеты и учреждения (*targets, timetables, budgets and organizations*) с тем, чтобы дело не остановилось на простых заявлениях о намерениях.<sup>310</sup>

Кыргызстан был одним из первых государств СНГ, представившим собственную программу по борьбе с бедностью. В начале 1998 года была принята Национальная программа преодоления бедности, которая получила известность под названием «Аракет».<sup>311</sup> В качестве целей программы были сформулированы преодоление бедности по доходу и повышение уровня жизни. Лежащая в основе программы стратегия базируется на оказании помощи для самопомощи и должна сочетать экономический рост с задействованием возможно большего количества трудовых ресурсов, капиталовложения в человеческое развитие и социальную помощь наименее обеспеченным. Однако, согласно оценке, предпринятой ПРООН в 1999 году, «Аракет» не располагает собственным бюджетом. Имело место пересечение по компетенциям с другими социальными программами, а существующие административные мощности регулирования на государственном и местном уровнях казались недостаточными для осуществления широкомасштабной программы по борьбе с бедностью.<sup>312</sup>

В Казахстане борьба с бедностью являлась составной частью долгосрочной стратегии «Казахстан 2003», принятой еще в конце 1997 года.<sup>313</sup> Самостоятельная программа по борьбе с бедностью – «Государственная программа сокращения бедности, 2003-2005 гг.» – находится в стадии постепенной подготовки начи-

---

309 Поскольку именно для этих двух государств нет надежных индикаторов бедности (см. главу 4), трудно оценить успех данных, осуществляемых шаг за шагом стратегий.

---

310 UNDP (2000c), стр. 32.

311 UNDP (2000c), стр. 119. Слово «аракет» переводится с киргизского языка как «стремления, усилия».

312 См. UNDP (2000c).

313 См. UNDP (2000a).

ная с 2001 года и финансируется кредитом Азиатского банка развития, Всемирного банка и ПРООН.<sup>314</sup> Подписание программы президентом Казахстана предусмотрено на конец 2002 года. Представленные до сих пор проекты программы показывают, что разрабатываемая для Казахстана стратегия по борьбе с бедностью будет включать следующие ключевые элементы: экономический рост, от которого получают пользу бедные (*pro-poor growth*); усовершенствование социальной системы с тем, чтобы обеспечить бедным слоям населения доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и социальной помощи; дальнейшее развитие инфраструктуры с тем, чтобы улучшить доступ к чистой питьевой воде, санитарно-гигиеническим условиям и коммуникационной технике; целенаправленные стратегии по региональному развитию, которая должна смягчить последствия бедности в сельской местности, маленьких городах и в районах, страдающих от разрушения окружающей среды, а также меры по стимулированию участия в общественной жизни и по развитию гражданского общества.<sup>315</sup> Это относится – по терминологии комитета по содействию развитию ОЭСР – к экономическим возможностям и к человеческому фактору, а также к политической реализации (см. главу 2.1).

### 5.3.2 Программы по борьбе с бедностью при взаимодействии инициатив доноров и государственной ответственности

До сих пор Таджикистан и Кыргызстан единственными в регионе представили Документа-

цию по снижению уровня бедности.<sup>316</sup> Правительство Узбекистана также заявило о своей готовности участвовать в процессе разработки Документации по снижению уровня бедности.<sup>317</sup> Как уже упоминалось в главе 2.2, разработкой Документации по снижению уровня бедности в 1999 году был создан инструмент, который предусматривает развитие – при участии гражданского общества – многомерной долгосрочной стратегии по борьбе с бедностью, базирующейся на собственной ответственности и ориентированной на партнерство.<sup>318</sup> Разработка Документации по снижению уровня бедности, признанной Международным валютным фондом и Всемирным банком, является предпосылкой для списания долгов с учетом инициативы для стран с высокой задолженностью (ИНН-II), а также для предоставления концессионных кредитов в рамках программы снижения бедности и содействия росту.<sup>319</sup> И если до сих пор основное внимание было направлено на разработку Документации по снижению уровня бедности, то в будущем задачи будут связаны с реализацией провозглашенных стратегий.<sup>320</sup>

Уже в октябре 2000 года в Таджикистане был представлен Временная документация по снижению уровня бедности (*Interim Poverty Reduction Strategy Paper*).<sup>321</sup> Временная документация по снижению уровня бедности пред-

314 Дополнительная информация приводится на сайте программы по борьбе с бедностью Казахстана: [http://www.antipoverty.nursat.kz/poverty\\_eng.htm](http://www.antipoverty.nursat.kz/poverty_eng.htm), 02.02.2003. См. также Dhar (2002).

315 См. Republic of Kazakhstan (2002).

316 Кроме того, Кыргызстан явился страной-пионером в отношении Комплексной основы развития (КОР); за последнее время Таджикистан тоже разработал КОР.

317 См. World Bank (2002d), стр. 22.

318 Предоставленная Всемирным банком дополнительная информация по процессу разработки Документации по снижению уровня бедности приводится на сайте <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>, 21.08.2002.

319 Определенная дополнительная информация по программе снижения бедности и содействия росту приводится на сайте ВМФ: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>, 21.08.2002.

320 См. Development Committee (2002).

321 См. Government of the Republic of Tajikistan (2000).

ставляет собой промежуточный шаг в процессе разработки Документации по снижению уровня бедности, открывающий доступ к концессионному финансированию. Вопреки принятым нормам, правительству Таджикистана уже в июне 1998 года, то есть еще до начала процесса по Документации по снижению уровня бедности, была обещана программа снижения бедности и содействия росту, которая была привязана к осуществлению макроэкономических реформ под эгидой МВФ и Всемирного банка.<sup>322</sup> Данные реформы основываются на детальном, изложенном во Временной документации по снижению уровня бедности, каталоге мер 2000-2003 гг. (*Policy Matrix, 2000-2003*) и включают в себя не только фискально-политические меры, но и глубокие структурные реформы.<sup>323</sup> Обычно не позже, чем через 12 месяцев после разработки временной Документации по снижению уровня бедности должен быть представлен окончательный вариант Документации по снижению уровня бедности.<sup>324</sup> Правительство Таджикистана завершило разработку этого документа только в июне 2002 года, опубликовав временную Документацию по снижению уровня бедности на трех языках (на таджикском, русском и узбекском) и обсудив его с влиятельными общественными группами.<sup>325</sup> Описанная в Документации по снижению уровня бедности стратегия борьбы с бедностью преследует целью повысить реальный доход, достичь справедливого распределения прибыли от экономического роста и повысить уровень жизни наименее обеспеченных групп населения.<sup>326</sup> Соответ-

ствующая стратегия состоит из следующих четырех ключевых элементов: поддержка ускоренного, социально справедливого и трудоемкого экономического роста с опорой на экспортный сектор; эффективное и справедливое предоставление основных социальных благ; поддержка наименее обеспеченных групп населения, основывающаяся на определении целевых групп; эффективное управление и повышение уровня безопасности.<sup>327</sup> Предусмотренные в программе социально-политические меры направлены прежде всего на те реформы в сфере образования и здравоохранения, которые связаны со снижением бедности, причем существующие программы по трансфертам (социальные пособия, пенсии) рассматриваются как важный инструмент борьбы с бедностью. При этом нужно признать, что эти четыре социально-политические сферы в настоящее время страдают от значительного недофинансирования. Правительство Таджикистана надеется на поддержку международных финансовых учреждений и других доноров с тем, чтобы сократить высокую внешнюю задолженность и высвободить ресурсы для борьбы с бедностью.

Временная Документация по снижению уровня бедности Кыргызстана была представлена в июне 2001 года под названием «Временная национальная стратегия снижения бедности» (*Interim National Strategy for Poverty Reduction*).<sup>328</sup> Несколько месяцев спустя исполнительные директора Международного валютного фонда приняли проект по Документации по снижению уровня бедности в Кыргызстане; данный проект был увязан с программой макроэкономических реформ.<sup>329</sup> В декабре 2002 года была представлена национальная стратегия снижения бедности (*National Poverty Reduction Strategy*) – полноценная Документа-

---

322 См. IMF (2002c).

323 См. Government of the Republic of Tajikistan (2000), Annex I.

324 Информация приводится на сайте Всемирного банка: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>, 21.08.2002.

325 См. Government of the Republic of Tajikistan (2002), и IDA / IMF (2002).

326 См. Government of the Republic of Tajikistan (2002), стр 11.

---

327 См. Government of the Republic of Tajikistan (2002), стр 12.

328 См. Kyrgyz Republic (2001).

329 См. IMF (2002a).

ция по снижению уровня бедности.<sup>330</sup> На проведенной незадолго до этого миссии МВФ концепция по борьбе с бедностью была раскритикована как слишком амбициозная; были предприняты попытки настоять на пересмотре объема затрат запланированной программы.<sup>331</sup> С точки зрения концепции процесс разработки Документации по снижению уровня бедности теснейшим образом связан с программой КОР, которая рассматривается как первый этап долгосрочной стратегии развития.<sup>332</sup> Кыргызская стратегия снижения уровня бедности направлена на улучшение возможностей населения добиться адекватного и социально сбалансированного уровня жизни.<sup>333</sup> Для достижения этой цели особая ставка делается прежде всего на повышение эффективности государственного регулирования, создание справедливого общества, содействие устойчивому экономическому росту, развитие регионов и повышение безопасности.<sup>334</sup> При этом в целях борьбы с бедностью должны использоваться социально-политические инструменты, а именно: социальная помощь, базирующаяся на определении целевых групп, пенсионная система, а также система образования и здравоохранения, которые, кстати, страдают от значительного недофинансирования.<sup>335</sup> На период реализации стратегии снижения бедности правительство Кыргызстана делает ставку на внутренние и внешние финансовые источники.<sup>336</sup> На встрече двух- и многосторонних доноров, состоявшейся в Бишкеке в октябре 2002 года, правительству Кыргызстана было обещано предоставить финансовые средства в объеме 700 млн.

долларов США, половину из них – в виде дотации.<sup>337</sup>

### 5.3.3 Борьба с бедностью, координируемая донорами

В феврале 2002 года МВФ, Всемирный банк, Восточноевропейский банк и Азиатский банк развития создали инициативу по семи странам CIS<sup>338</sup> с низким доходом. Страны так называемой группы СНГ-7 – Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Узбекистан – расположены в Центральной Азии или на Кавказе (за исключением Молдовы). Речь идет, в основном, о бедных ресурсами государствах, не имеющих выхода к морю, которые чрезвычайно пострадали от распада Советского Союза, а в некоторых из них и до сегодняшнего дня не прекращаются внутренние вооруженные конфликты. Как показывает анализ проблем, проведенный создателями инициативы, до сих пор основным препятствием для иностранных доноров и инвесторов является недостаточное реформирование структур и учреждений в названных странах.<sup>339</sup> Инициатива направлена на улучшение репутации государств СНГ-7 путем целенаправленной привязки этих стран к рамочным условиям, которые координируются донорами, и поддержания внутренних сил, проводящих реформы. При этом международные финансовые учреждения должны выступать как честные маклеры (*honest broker*); предприимчивость (*ownership*) и политическая обязательность (*political commitment*) в любом случае должны исходить от самих государств

330 См. Kyrgyz Republic (2002).

331 См. IMF (2002a), стр. 15.

332 Кыргызская КОР была разработана на период до 2010 года; см. Kyrgyz Republic (2001).

333 См. Kyrgyz Republic (2002), стр. 5.

334 См. Kyrgyz Republic (2002), стр. 1 и сл.

335 См. Kyrgyz Republic (2002), стр. 10 и сл.

336 См. Kyrgyz Republic (2002), стр. 24 и сл.

337 См. о. А. (2002).

338 «CIS» означает *Community of Independent States* и соответствует русской аббревиатуре СНГ. См. IMF / World Bank (2002a), IMF / World Bank (2002c) и <http://www.cis7.org>, 29.01.2003.

339 См. IMF / World Bank (2002c), стр. 3.

СНГ-7.<sup>340</sup> Рамки инициативы позволяют проведение как двухсторонних, так и многосторонних действий.

Инициатива по странам СНГ-7 призвана оказывать поддержку в борьбе с бедностью, в достижении соответствующего уровня экономического роста и в региональном сотрудничестве в сфере водоснабжения, энергоснабжения и торговли.<sup>341</sup> Но если межрегиональные проблемы, осложняющие торговлю, касаются как Центральной Азии, так и Кавказа, то вопросы водо- и энергоснабжения приобретают особо важное значение именно в Центральной Азии. Во времена существования Советского Союза Кыргызстан и Таджикистан снабжали водой другие центральноазиатские государства в период сельскохозяйственного земледелия, в то время как в зимний период Казахстан, Туркменистан и Узбекистан поставляли им энергию. Правда, после перехода на международные рыночные цены на нефть и природный газ эти бартерные сделки уже не могут функционировать без трений. Так, например, Кыргызстан сегодня платит за импорт энергии больше, чем получает за счет поставок воды, и поэтому вынужден использовать запасы воды для выработки гидроэнергии. В результате чего ставится под вопрос водоснабжение Кыргызстаном соседних государств.

Ключевую роль в рамках инициативы по странам СНГ-7 призвана играть Документация по стратегии снижения бедности, которая должна быть представлена – или уже представлена –

---

340 IMF / World Bank (2002a), стр. 1 и сл. При этом речь идет не только о приверженности соответствующих правительств к реформам, но и о формировании общественного сознания в отношении необходимости проведения реформ рыночной экономики: «Реформы, если они не опираются на широкую поддержку, лишь в редких случаях являются эффективными.»

341 См. IMF / World Bank (2000d) и Rasizade (2002).

этимими государствами.<sup>342</sup> Кроме того, все государства СНГ-7, за исключением Узбекистана, совместно со Всемирным банком разрабатывают Обзор общественных расходов (*Public Expenditure Reviews*), который должен способствовать обеспечению гласности и определению приоритетов в отношении государственных расходов.<sup>343</sup> Основатели инициативы по странам СНГ-7 подчеркивают, что широко-масштабный план фискальных, структурных, социальных и институциональных реформ является предпосылкой успешной борьбы с бедностью в регионе, равно как и высокий, устойчивый темп экономического роста.<sup>344</sup> Пять государств этой группы, так называемые СНГ-5, уже в конце первого десятилетия после получения независимости имели высокую задолженность; для них предусматривается начать переговоры с Парижским клубом по консолидации долгов.<sup>345</sup> В марте 2002 года первые переговоры по этой теме были проведены с Кыргызстаном.<sup>346</sup>

---

342 См. IMF / World Bank (2002a).

343 Дополнительная информация по Обзору общественных расходов приводится на сайте Всемирного банка: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pe.rs.htm>, 21.08.2002.

344 IMF / World Bank (2002a), стр. 12. При этом в основу закладывается многомерное понятие бедности.

345 Из-за экспортной выручки (нефть, природный газ, хлопок) Азербайджан и Узбекистан, которые не так сильно страдают от задолженности, не входят в группу СНГ-5.

346 7 марта 2002 г. Кыргызстан заключил с Данией, Германией, Францией, Японией, Россией и Турцией соглашение о консолидации неконцессионной части государственной задолженности центральноазиатского государства, в результате чего снизилась потребность страны в ликвидных средствах в размере 147 млн. долларов США; см. IMF (2002a), стр.7. Грузия также заключила с Парижским клубом соглашение о консолидации долгов; см. Wagstyl (2002).

## 6 Выводы и рекомендации по политике в области развития

Для основанных в 1991 году центральноазиатских республик, которые ранее никогда не существовали в качестве независимых государств, первые десять лет переходной экономики оказались связаны с большими проблемами и трудными задачами. Экономические преобразования в странах бывшей советской периферии оказались более кризисными, чем в других странах с переходной экономикой, и сопровождалось глубокими экономическими спадами, высокими темпами инфляции, значительным сокращением рабочих мест и резким падением уровня реальной заработной платы. Антикризисные стратегии, которые население имело в своем распоряжении после семидесяти лет фактической гарантии полной занятости, были ограничены. Процесс диверсификации источников дохода вне рамок наемного труда в ходе коренных экономических преобразований был замедлен, поэтому в настоящее время во всей Центральной Азии широко распространена бедность по доходу, которая стала массовым явлением прежде всего в Таджикистане и Кыргызстане. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в двух самых богатых сырьевыми ресурсами государствах – Казахстане и Туркменистане – население живет чуть лучше, но и там обнаруживаются значительные диспропорции по регионам.<sup>347</sup> Внезапная отмена масштабных бюджетных дотаций из Москвы и, как правило, слабая способность экстракции, присущая новой администрации, привели к тому, что трансфертные платежи государства для смягчения бедности по доходу до сих пор производились лишь в недостаточных объемах.

Резкое урезание финансовых средств при существующей системе социального обеспече-

ния привели в Центральной Азии к невиданным до сих пор масштабам бедности, не являющейся бедностью по доходу. Так, в настоящее время происходит быстрая эрозия ранее всеобщего доступа к образованию и медицинскому обслуживанию, так как, с одной стороны, производятся значительные сокращения в сфере здравоохранения и образования, а, с другой стороны, в результате широкого распространения формальных и неформальных доплат начали наблюдаться негативные последствия для населения. Одновременно сложно ожидать, что преподаватели и врачи, зарплата которых гораздо меньше среднего уровня зарплат по стране и не обеспечивает прожиточный минимум, будут до конца выкладываться в интересах доверенных им учащихся или пациентов. В сфере системы пенсионного страхования, которое является важным источником денежного дохода семьи, возможности по платежам ограниченные. Кроме того, в ближайшем будущем вполне возможно сокращение доступа населения Центральной Азии к формальному обеспечению старости, поскольку быстрыми темпами развивается процесс перехода трудовых ресурсов из формального в неформальный сектор. А ввиду того, что в настоящее время лишь около половины работающего населения уплачивает пенсионные взносы, право на пенсию, которое сегодня еще является в Центральной Азии всеобщим, в скором времени уйдет в прошлое.

Резкое обнищание населения и резкое сокращение средств на социальные нужды, которые в течение десяти лет наблюдаются в Центральной Азии, угрожают депрессивными тенденциями, которые скажутся на всех пяти компонентах благосостояния человека, выделенных Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития.<sup>348</sup> При этом дефициты в отношении экономических возможностей (*economic capabilities*) и человеческого фактора (*human*

347 Привести конкретные факты о социальном положении в Узбекистане не представляется возможным ввиду их отсутствия.

348 См. OECD (2001) или OECD (2002).

*capabilities*) усиливают друг друга: в настоящее время в центральноазиатских странах люди с небольшим доходом не имеют достаточного доступа к образованию и медицинскому обслуживанию. А при низком уровне образования и плохом состоянии здоровья шансы на получение достаточного дохода уменьшаются. Кроме того, существует сильное взаимодействие между состоянием здоровья и уровнем образования.<sup>349</sup> Оба названных компонента тесно связаны со следующими двумя, так как для людей, страдающих от бедности, заболеваний и низкого уровня образования открывается меньше возможностей участия в общественной жизни (*socialcultural capabilities*) и им гораздо сложнее выдерживать экономический шок и шок, вызванный внешними факторами (*protective capabilities*), что со своей стороны сказывается на экономических возможностях и человеческом факторе. Кроме того, население всех государств Центральной Азии в настоящее время страдает от значительных нарушений прав человека и практически не имеет возможности участвовать в политике (*political capabilities*).

Поскольку различные компоненты наблюдающейся в Центральной Азии бедности взаимно усиливаются, налицо необходимость немедленных действий. При этом ключевое значение приобретают борьба с обнищанием населения, связанным с доходом, и реформа существующих систем социального обеспечения. В данном контексте в первую очередь требуется мобилизация дополнительных финансовых средств в отношении Центральной Азии. С этим согласны и международные финансовые учреждения, которые вначале единодушно настаивали на значительных сокращениях бюджетных средств, выделяемых странами с переходной экономикой на социальные нужды. В настоящее время бюджетных средств, поступающих в виде взносов и доплат, явно недостаточно для того, чтобы защи-

тить население от бедности по доходу и обеспечить всеобщий доступ к системе социального обеспечения – особенно в страдающих от недостатка ресурсов странах Центральной Азии. В первую очередь это относится к Таджикистану, где со времен гражданской войны почти все население страдает от бедности и где установлены жесткие границы для проведения мер по перераспределению внутри общества.

Для предотвращения сильнейшего недофинансирования основных социальных областей – таких, как социальная помощь, обеспечение старости, здравоохранение и образование – при краткосрочном планировании речь может идти лишь о внешних трансфертах. Необходимые средства необходимо мобилизовать в рамках координируемой на международном уровне инициативы финансовых доноров. В качестве форума можно использовать недавно созданную инициативу двух- и многосторонних доноров для стран группы СНГ-7, в которую входят страны Центральной Азии с низким уровнем дохода на душу населения (Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан). Из-за небольшой численности населения в большинстве центральноазиатских государств даже использование сравнительно небольших финансовых средств, поступающих извне, может дать большой эффект. Важно, чтобы внешние трансферты были ограниченными по времени, так как основная их цель заключается в создании устойчивой финансовой базы для систем социального обеспечения в самих странах Центральной Азии. Данную цель можно достичь только в среднесрочном планировании, поскольку основной предпосылкой для этого является существенное улучшение экстрактивной способности государств Центральной Азии. Вместе с тем важно пресечь сворачивание (*crowding-out*) затрат на социальные нужды из-за выплат по погашению растущей задолженности или увеличения военных расходов, тенденции чего в последнее время заметны в регионе.

Повышения эффективности использования имеющихся средств можно было бы достичь

349 См. UNICEF (2001), стр. 85.

путем усиления ныне скромных административных мощностей.<sup>350</sup> При этом в смысле создания социально-политических институций (*institutional building*) речь идет о создании, обучении и оснащении функционирующей эффективной административной системы. В данном контексте можно было бы проверить, возможно ли устранить острые на настоящий момент проблемы, возникающие при выплате денежных трансфертов (социального пособия, пенсии), путем введения системы чековых карточек. Эта модель, позволяющая получение трансфертных платежей в банкоматах, хорошо зарекомендовала себя в других странах. Необходимо проверить, может ли данная модель стать возможной альтернативой и в центральноазиатском контексте, тем более, что центральноазиатский регион полностью электрифицирован (это достижение досталось по наследству от советского времени). В краткосрочном плане представляется возможным противодействовать беспорядкам, которые наблюдаются ныне при выплате трансфертных платежей, путем создания нового института омбудсмана (независимые уполномоченные).

Предпосылкой повышения эффективности систем социального обеспечения в Центральной Азии является улучшение ситуации в области информации – и в качественном, и количественном отношении. И если в Казахстане уже осуществляется периодическая оценка условий жизни, то и для остальных центральноазиатских государств было бы важно располагать актуальной информацией о социальном положении населения. В особенности это касается Таджикистана и Туркменистана, в которых анализа данных не делалось уже последние несколько лет; правительство же Узбекистана только в 2001 году разрешило провести первое измерение уровня жизни в соответствии с международными стандартами. В политическом диалоге необходимо указать на то, что путем табуизирования проблемы бедности

невозможно добиться улучшения социального положения. Там, где измерение уровня жизни по международным стандартам не удастся по причине отсутствия технических и профессиональных условий, можно было бы прибегнуть к помощи в рамках Технического сотрудничества. Ответственность местных органов власти в борьбе с бедностью в среднесрочной перспективе мыслимо лишь в том случае, если на местах будут созданы необходимые мощности для периодического измерения бедности. И в этом необходима координация с другими донорами – для своевременного выяснения методологических вопросов и во избежание дублирования работы. В сфере измерения уровня жизни особенно активно работает Всемирный банк. Однако пригодность использованной им методологии для центральноазиатского региона многими ставится под сомнение; над инновационными методологическими подходами в настоящее время работают департамент международного развития и ПРООН.

Техническое сотрудничество, координируемое донорами, приобретает важное значение и в сфере предоставления консультаций в области социальной политики. В настоящее время здесь особенно активно действуют Всемирный банк, Азиатский банк развития и ВОЗ. Однако необходимость реформирования существующих систем социального обеспечения по-прежнему играет важную роль, как должно быть ясно из вышеизложенного. В четырех основных сферах социального обеспечения – социальной помощи, обеспечении старости, здравоохранении и образовании – накоплен богатый международный опыт, которым могут воспользоваться государства Центральной Азии. Но «средства от всех болезней» не существует. В первую очередь необходимо, проведя точный анализ специфического экономического и социально-культурного контекста, повысить эффективность уже существующих систем социального обеспечения в странах Центральной Азии. Особое внимание при этом следует уделять снижению межрегионального неравенства, а также группам населения, особенно сильно страдающим от бедности, – например, детям, старикам, беженцам и сель-

---

350 См. Dobronogov (2003).

скому населению. А так как именно в Казахстане и Кыргызстане частично наблюдается возобновление кочевого образа жизни, то дополнительно следует разработать социально-политический инструментарий, отвечающий специальным потребностям данной группы людей, – например, использование мобильных медицинских отрядов, а также программ интенсивного обучения на стоянке в зимний период. Специфические проблемы, связанные с политикой в области образования, возникают также и в результате многоязычности центральноазиатского региона.

Результаты уже предпринятых и документированных инициатив по реформированию до сих пор были неоднозначными. Так, распределение социальных услуг при помощи узбекских махаллей в начале получила положительную оценку; но, как свидетельствуют отчеты, данная традиционная структура со временем была коррумпирована режимом Каримова. Насколько целесообразен коммунальный принцип определения целевых групп в других центральноазиатских государствах, зависит от того, насколько эффективно местные общины способны мобилизовать необходимую информацию, обеспечить контроль за выполнением программы и избежать коррупции.<sup>351</sup> Что касается сферы обеспечения старости, то здесь в основном оспаривается целесообразность приватизации пенсионного страхования в Казахстане. Повторение этой радикальной меры в других государствах региона в ближайшем будущем недопустимо уже только по причине отсутствия рынков капитала. В этом свете тем более насущными представляются реформы в рамках существующих государственных распределительных систем пенсионного обеспечения, которая должна восстановить их финансовую стабильность. В сфере здравоохранения попытки Казахстана и Кыргызстана

перейти от государственной системы медицинского обслуживания, финансируемой из бюджета, к системе медицинского страхования, финансируемой взносами, пока не имела успеха из-за недостаточной способности государства к экстракции и из-за плохого менеджмента.

Социальные системы, финансируемые взносами, которые уже существуют в сфере обеспечения старости и в настоящее время вводятся в некоторых странах Центральной Азии в системе медицинского обслуживания, сталкиваются со значительными трудностями в региональном контексте. В связи с постоянно сокращающейся занятостью населения в формальном секторе данные системы могут в значительной мере сократить доступ к пенсиям по старости и к медицинскому обслуживанию. Правда, финансируемые взносами системы считаются более гибкими, чем соответствующие модели, финансируемые из бюджета (основная пенсия и государственная система медицинского обслуживания). В свете происходящего ныне расширения неформального сектора в Центральной Азии следовало бы основательно исследовать финансируемые налогами альтернативы – может быть, они окажутся пригодными для того, чтобы избежать расслоения центральноазиатских социальных систем.

Принимая решение о будущем развитии систем обеспечения пенсий и медицинского обслуживания, необходимо учитывать систему ценностей и идеи справедливости, которые коренятся в менталитете народов Центральной Азии. Опыт других стран с переходной экономикой, возможность перенесения которого в условия Центральной Азии можно было бы проверить путем проведения опросов, показывает, что население считает несправедливым то, что медицинское обслуживание для состоятельных членов общества находится на более высоком уровне, чем медицинское обслуживание для бедных, но несмотря на это однозначно предпочитает модели базового пенсионного обеспечения систему обеспечения старости, ориентированную на доходы. В этом в

---

351 Для исследования местных учреждений, социального капитала и возможных стратегий доноров в центральноазиатском контексте см. World Bank (2002e).

первую очередь сказывается институциональное наследство прошлого: несмотря на то, что еще во времена существования Советского Союза формально все имели одинаковый доступ к медицинскому обслуживанию, уже тогда платежеспособные группы населения противозаконно могли пользоваться привилегиями в медицинском обслуживании. А вот в советской системе обеспечения старости размер пенсии напрямую зависел от размера последней зарплаты и трудового стажа индивида – несмотря на то, что структура пенсий фактически была сжатой, что отражало относительно небольшую разницу в размерах зарплат.

В случае, если в области пенсионного и медицинского обеспечения победят данные модели страхования, станет необходимым создать подходящие социально-политические инструменты и для тех, кто не вовлечен в отношения формальной занятости. За прошедшие годы в этой сфере был накоплен определенный международный опыт.<sup>352</sup> Перспективным представляется и анализ широко распространенных в Центральной Азии частных трансфертов и пособий, которые осуществляются главным образом в контексте крупных семей существующих социальных сетей и частично коренятся в исламской традиции. Такой анализ является целесообразным с точки зрения применимости данного опыта для социально-политических структур, приспособленных к местным условиям.

Социальная политика в центральноазиатском контексте может и должна внести важный вклад в дело профилактики, сокращения и ликвидации рисков, влекущих за собой обнищание населения. Многообразие проявлений бедности в данном регионе требует комплексных подходов, выходящих за рамки классических социально-политических рецептов. По-

этому в последнее время правительства некоторых стран Центральной Азии разработали далеко идущие концепции по борьбе с бедностью, частично по инициативе или при поддержке международных доноров. В представленных национальных программах по борьбе с бедностью, в Документах по стратегии снижения бедности, а также в рамках инициативы доноров для стран группы СНГ-7 подчеркивается необходимость осуществления в центральноазиатских странах обширного спектра актуальных экономических, структурных и институциональных реформ, хотя в отдельности ставятся различные акценты.

В десяти отправных пунктах программы действий 2015, сформулированной Федеральным правительством Германии, делается ставка на еще более комплексную стратегию по борьбе с бедностью, что было бы полностью оправдано в Центральной Азии: повышение экономической динамики бедных слоев населения и осуществление права на питание, создание справедливых условий в торговле и сокращение задолженности, укрепление социального обеспечения и восстановление разрушенной окружающей среды, уважение прав человека и равноправие обоих полов, усиление ответственного управления и разрешение конфликтов мирным путем.<sup>353</sup>

По сравнению с данной широкомасштабной стратегией, германское сотрудничество в области развития в Центральной Азии до сих пор преследовало более скромные цели.<sup>354</sup> Можно приветствовать основные аспекты данного сотрудничества, которые были выработаны за последнее время, – создание демократических структур правового государства, содействие экономическим реформам и борьба с бедностью, а также содействие развитию сотрудничества между странами, в частности, в области

---

352 См. Freiberg-Strauß / Meyer (1999), van Ginneken (1999), Loewe et al. (2001), Ortiz (2001) и Marduch / Sharma (2002).

---

353 См. BMZ (2001a).

354 См. BMZ (2001b), BMZ (2001b), BMZ (2002b) и Bundesregierung (2002).

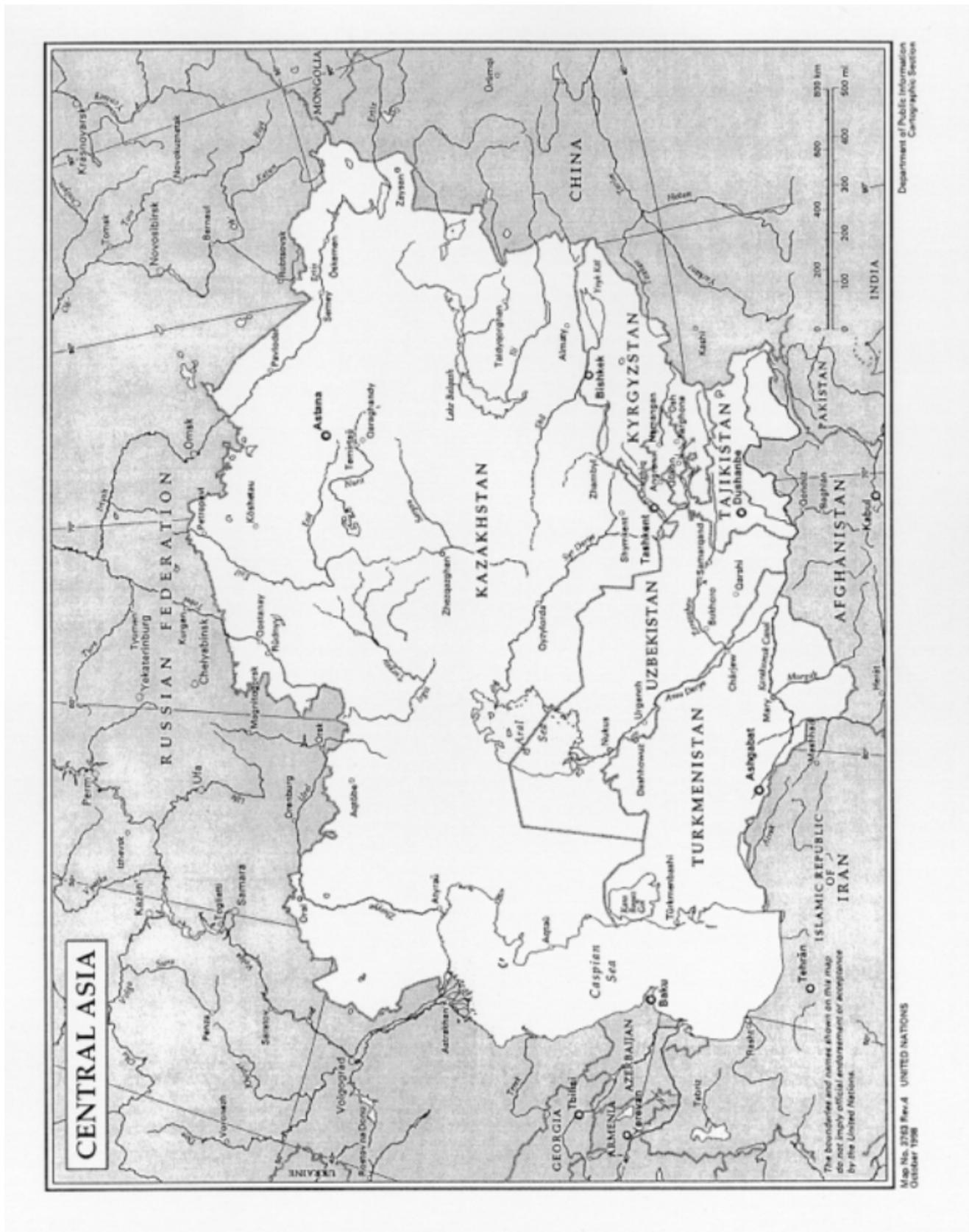
водного хозяйства и окружающей среды, – несмотря на то, что пока их конкретное осуществление остается преимущественно на уровне заявлений о намерениях и единичных проектов.<sup>355</sup> Однако Федеральное правительство намеревается и впредь развивать сотрудничество с центральноазиатскими государствами. В этом контексте цель настоящего исследования заключается в том, чтобы способствовать систематическому расширению деятельности в области сотрудничества и развития по социально-политическим вопросам в Центральной Азии и тем самым внести вклад в борьбу с бедностью в этом регионе.

---

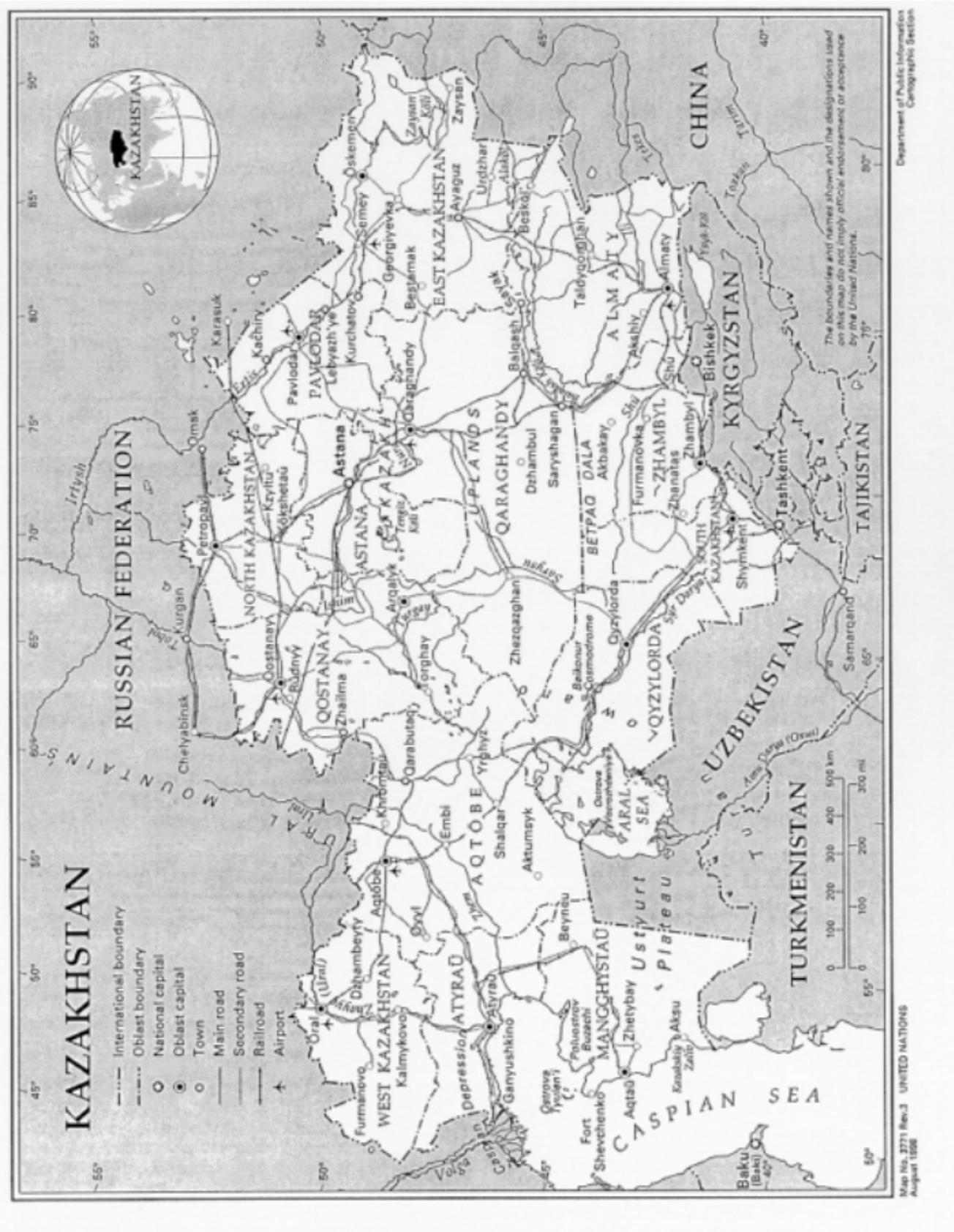
355 См. BMZ (2001d).



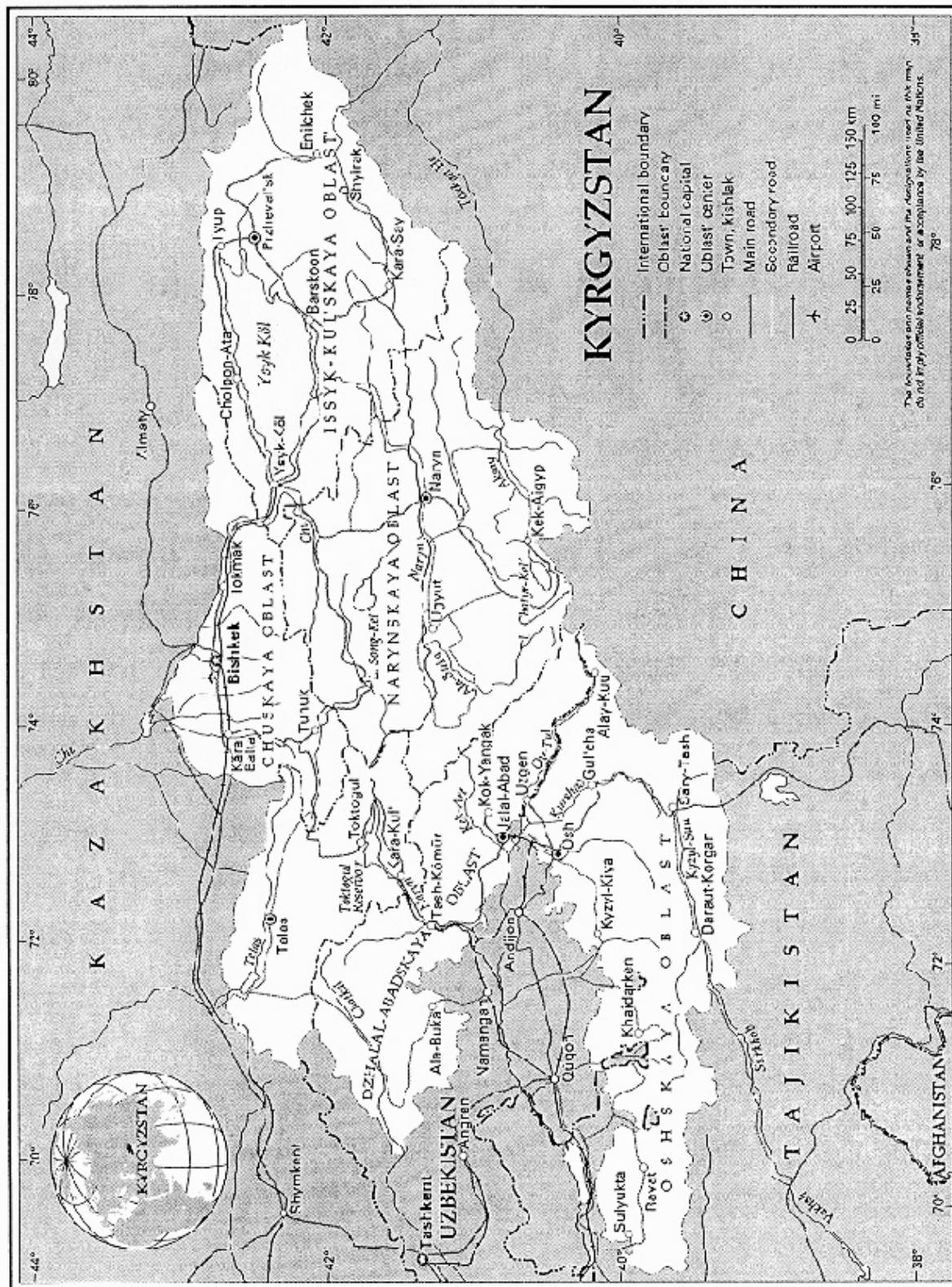
Карта 1: Центральная Азия



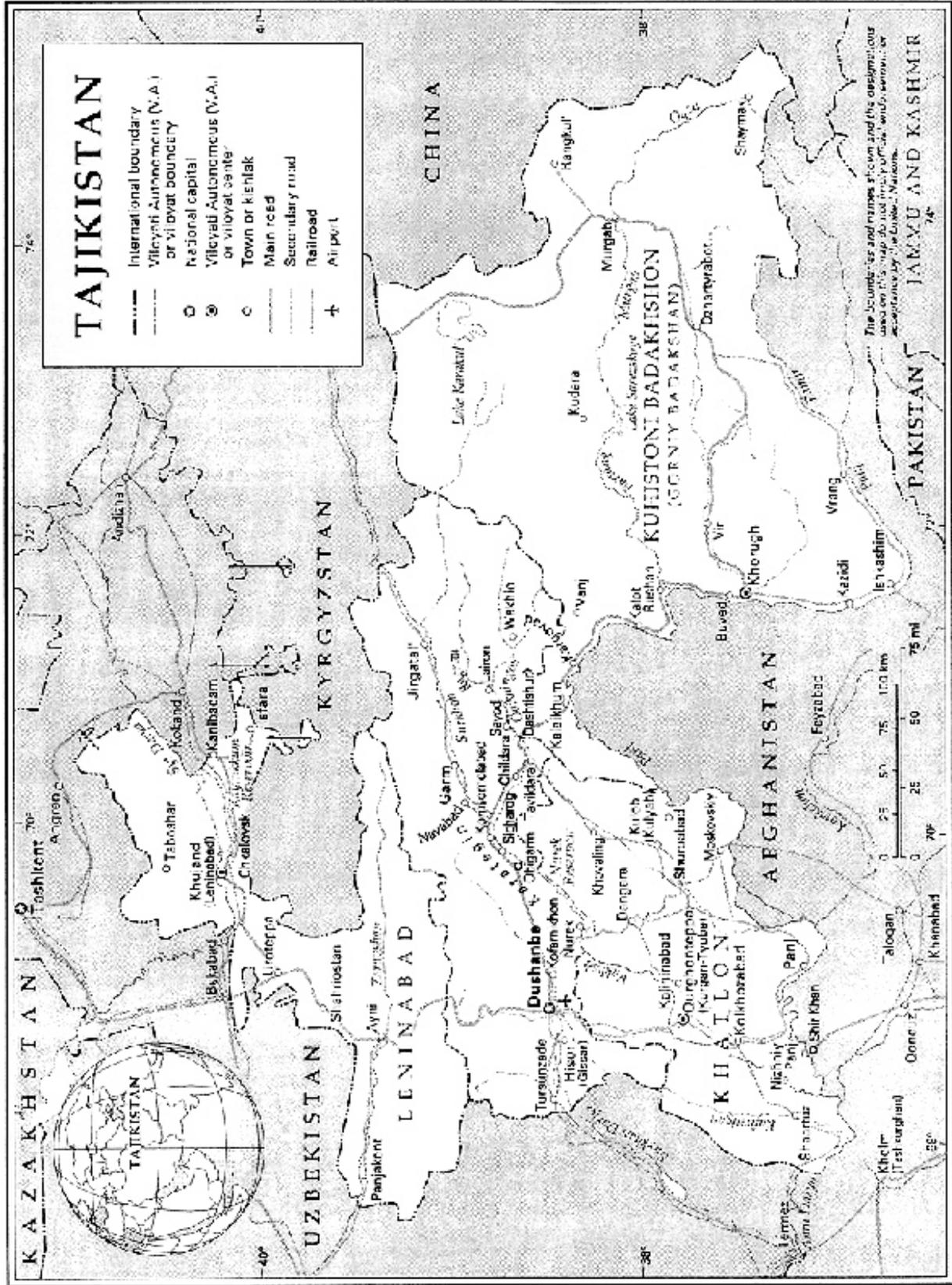
Карта 2: Казахстан



Карта 3: Кыргызстан

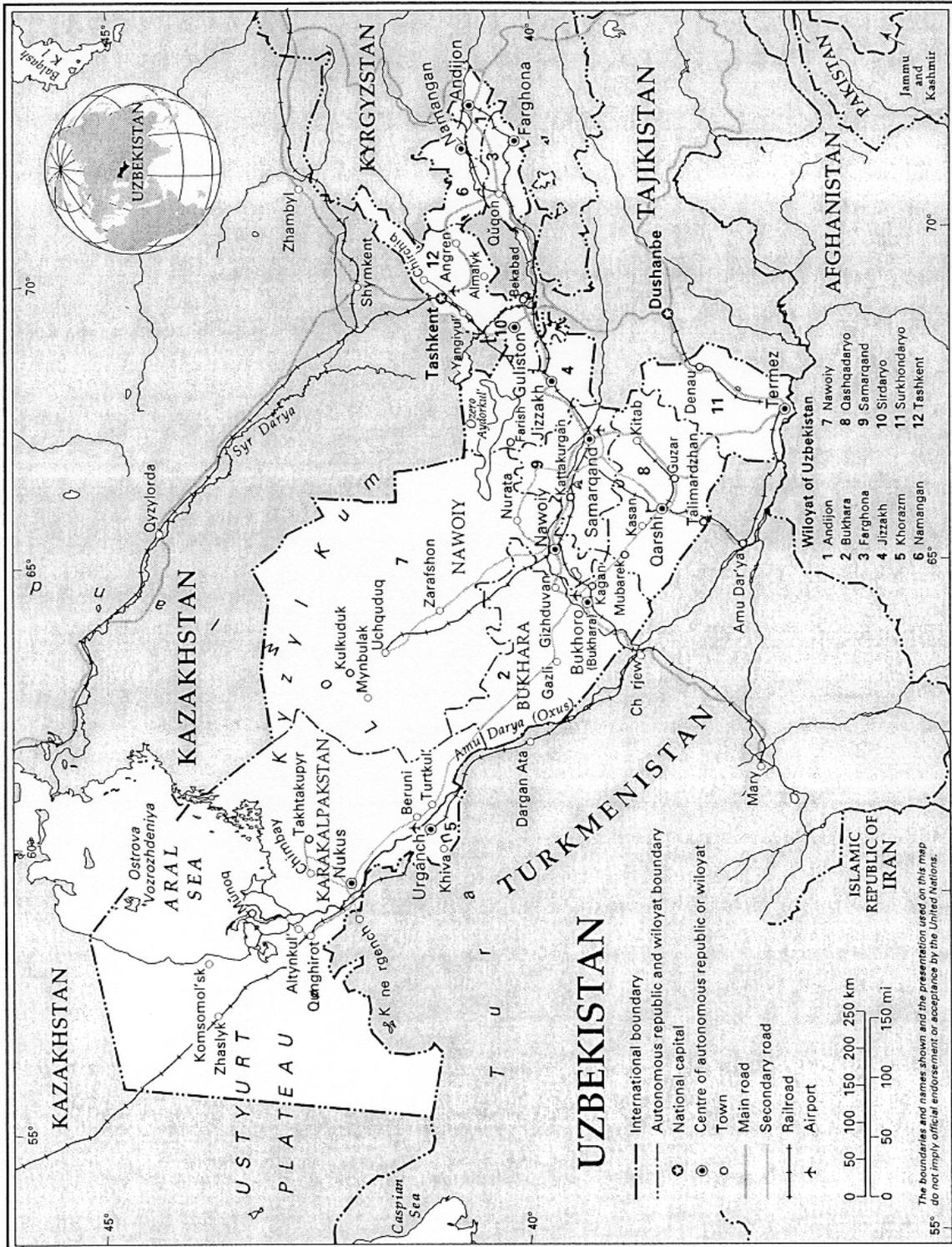


Карта 4: Таджикистан





Карта 6: Узбекистан



Department of Public Information  
Cartographic Section

Map No. 3777 Rev. 3 UNITED NATIONS  
August 1988

## Литература

- Ackland, R. / J. Falkingham** (1997): A Profile of Poverty in Kyrgyzstan, в: Falkingham, J. et al. (изд.), Household Welfare in Central Asia, Houndmills и London, стр. 81–99
- Adam, J.** (1991): Social Contract, в: Adam, J. (изд.), Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary. Social Contract in Transformation, Houndmills и London, стр. 1–25
- ADB (Asian Development Bank)** (2001): Proposed Grant Assistance to the Republic of Uzbekistan for the Supporting Innovative Poverty Reduction in Karakalpakstan Project, JFPR: UZB 35447, Manila
- Aghion, P. / S. Commander** (1999): On the dynamics of inequality in the transition, в: *Economics of Transition*, т. 7, № 2, стр. 275–298
- Ahlberg, R.** (1990): Armut in der Sowjetunion, в: *Osteuropa*, т. 40, № 12, стр. 1159–1174
- Ahmad, E. et al. (изд.)** (1991): Social Security in Developing Countries, Oxford
- Ahmad, E. / J.-L. Schneider** (1993): Alternative Social Security Systems in CIS Countries, IMF Working Paper No. WP/93/8, Washington D. C.
- Akbarzadeh, S.** (2001): Political Islam in Kyrgyzstan and Turkmenistan, в: *Central Asian Survey*, т. 20, № 4, стр. 451–465
- Akiner, S.** (2002): History and politics in central Asia: change and continuity, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), Health care in Central Asia, Buckingham и Philadelphia, стр. 12–30
- Alam, A. / A. Banerji** (2000): Uzbekistan and Kazakhstan. A Tale of Two Transition Paths, World Bank Policy Research Working Paper No. 2472, Washington D. C.
- Alderman, H.** (2002): Subsidies as a Social Safety Net: Effectiveness and Challenges, SP Discussion Paper No. 0224, Washington D. C.
- Allnut, L. / J. Druker / J. Tracy** (2001): Commonwealth of Independent States, в: Hodess, R. / J. Banfield / T. Wolfe (изд.), Global Corruption Report 2001, Berlin, стр. 109–123
- Alymkulov, E. / M. Kulatov** (2001): Local Government in the Kyrgyz Republic, в: Munteanu, I. / V. Popa (изд.), Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia, Budapest, стр. 521–600
- Amanniyazova, L.** (2001): Family Welfare in Turkmenistan: Trends and Indicators, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Amnesty International** (2001): Central Asia: No Excuse for Escalating Human Rights Violations, <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/EUR040022001>, 21.8.2002
- Anand, S. / A. Sen** (1997): Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective, в: *UNDP Human Development Papers*, 1991 г., стр. 1–19
- Anderson, K. H. / C. M. Becker** (1999): Post-Soviet Pension Systems, Retirement, and Elderly Poverty: Findings from the Kyrgyz Republic, в: *МОСТ-MOST*, т. 9, № 4, стр. 459–478
- Andrews, E. S.** (2001): Kazakhstan: An Ambitious Pension Reform, SP Discussion Paper No. 0104, Washington D. C.
- Andrews, E. / D. Ringold** (1999): Safety Nets in Transition Economies: Toward a Reform Strategy, SP Discussion Paper No. 9914, Washington D. C.
- Atkinson, A. B.** (1998): Poverty in Europe, Oxford
- Atkinson, A. B. / J. Micklewright** (1992): Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income, Cambridge
- Auty, R. M.** (1999): The IMF Model and Resource-Abundant Transition Economies: Kazakhstan and Uzbekistan, UNU/WIDER Working Paper No. 169, Helsinki
- Baldrige, W.** (1999): Pension Reform in Kazakhstan, в: UNDP (изд.), Central Asia 2010. Prospects for Human Development, New York, стр. 176–181
- Bauer, A. et al.** (1998): A Generation at Risk. Children in the Central Asian Republics of Kazakstan and Kyrgyzstan, Manila
- Barr, N.** (1998): The Economics of the Welfare State, Oxford et al.
- (2002): Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices, в: *International Social Security Review*, т. 55, № 2, стр. 3–36
- Bektemirov, K. / E. Rahimov** (2001): Local Government in Uzbekistan, в: Munteanu, I. / V. Popa (изд.), Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia, Budapest, стр. 469–520
- Berg, A.** (1998): Lokale Netzwerke und kommunale Verwaltungsstrukturen in Usbekistan, дипломная работа, Freie Universität Berlin
- (2000): The Uzbek *Mahalla* – Function and Fiction. A Critical Perspective on Neighborhood-Networks and Self-Government, доклад на VII конгрессе European Society for Central Asian Studies, Wien, 27.–30.10.2000 г.
- Berniyazova, M.** (2002): Pension Reform in Kazakhstan: Critical review of its welfare implications, MA Dissertation, University of Manchester
- Betley, M.** (2003): Public Expenditure in the CIS-7, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003

- BKA (Bundeskriminalamt)** (2002): Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland 2001, Wiesbaden, <http://www.bka.de/lageberichte/rg/2001/rg2001.pdf>, 21.8.2002
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)** (1992): Hauptelemente der Armutsbekämpfung, BMZ aktuell, № 020, Bonn
- (1999): Förderung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern, BMZ Spezial, № 098, Bonn
- (2000): Kopenhagen + 5: Materialien zur Nachfolgekonzferenz des Weltsocialgipfels von 1995, BMZ spezial, № 10, Bonn
- (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015: Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn
- (2001b): Asien-Konzept, Bonn
- (2001c): Für globale soziale Gerechtigkeit. Materialien zur VN-Sondergeneralversammlung in Genf im Juni 2000 (Kopenhagen + 5), Bonn
- (2001d): Zentralasien-Konzept, Bonn
- (2002a): Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern, BMZ Spezial, № 069, Bonn
- (2002b): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002, Bonn
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) / GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit)** (2002): Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP, Eschborn
- Bönker, F.** (2002): Ursachen und Konsequenzen der Entwicklung der Staatseinnahmen in den osteuropäischen Transformationsländern, в: *Berliner Debatte Initial. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs*, т. 13, № 3, стр. 27–37
- Bonilla-Chacin, M. E. / E. Murrugarra / M. Temourov** (2003): Health Care During Transition and Health Systems Reform: Evidence from the Poorest CIS Countries, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Boltvinik, J.** (1999): Poverty Measurement Methods: An Overview, UNDP Social Development and Poverty Elimination Division, Poverty Reduction Series, [http://www.undp.org/poverty/publications/pov\\_red/](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/), 21.8.2002
- Bräutigam, D.** (2002): Building Leviathan: Revenue, State Capacity, and Governance, в: *IDS Bulletin*, т. 33, № 3, стр. 10–20
- Breyer, F.** (2000): Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, в: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, т. 1, № 4, стр. 383–405
- Breyer, F. / P. Zweifel** (1999): Gesundheitsökonomie, Berlin et al.
- Brill Olcott, M.** (2001): The New Geopolitics of Central Asia, в: *East European Constitutional Review*, т. 10, № 4, стр. 103–107
- Bundesregierung** (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- (2002): Zentralasienkonzept der Bundesregierung, Berlin
- Burnett, N. / R. Cnobloch** (2003): Public Spending on Education in the CIS-7 Countries, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Capisani, C. R.** (2000): The Handbook of Central Asia. A Comprehensive Survey of the New Republics, London и New York
- Castel, P. / L. Fox** (2001): Gender Dimensions of Pension Reform in the Former Soviet Union, в: Holzmann, R. / J. E. Stiglitz (изд.), *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington D. C., стр. 424–451
- CER (Center for Economic Research)** (2001): Survey of Living Standards in the Ferghana Region. Synthesis Report on Quantitative Research Results, SDRC Project, Tashkent
- Chandler, A.** (2000): The Elderly in a Revolutionary Society: the Soviet Pension System, 1917–1956, доклад на 32-м конгрессе American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver, 9.–12.11.2000 г.
- Cheterian, V.** (2001): Spannungen und Wandel zwischen Pamir und Ural, в: *Eine Welt*, № 4, декабрь 2001 г., стр. 6–11
- Chu, K. / S. Gupta** (1993): Der Schutz der Armen: Soziale Sicherungsnetze in der Übergangsperiode, в: *Finanzierung & Entwicklung*, июнь 1993 г., стр. 24–27
- (1996): Social Protection in Transition Countries: Emerging Issues, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, Washington D. C.
- Cimera / FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)** (2002): Bilingual Education and Conflict Prevention, Bishkek
- Conway, T. / A. Norton** (2002): Nets, Ropes, Ladders and Trampolines: The Place of Social Protection within Current Debates on Poverty Reduction, в: *Development Policy Review*, т. 20, № 5, стр. 533–540
- Cornia, G. A.** (1996): Public Policy and Welfare Conditions During the Transition: An Overview, в: *MOCT-MOST*, т. 6, № 1, стр. 1–17
- Cornia, G. A. / R. Jolly / F. Stewart** (изд.) (1987): Adjustment with a Human Face. т. 1: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford
- Coudouel, A. / S. Marnie** (1999): From Universal to Targeted Social Assistance: An Assessment of the Uzbek Experience, в: *MOCT-MOST*, т. 9, № 4, стр. 443–458

- (2000): Social assistance in Uzbekistan. Can the *mahallas* target state support on the most vulnerable? в: Hutton, S. / G. Redmond (изд.), *Poverty in Transition Economies*, London и New York, стр. 51–69
- Coudouel, A. / S. Marnie / J. Micklewright** (1997): Transfers and Exchange between Households in Uzbekistan, в: Falkingham, J. et al. (изд.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills и London, стр. 202–220
- (1999): Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Example of the Mahalla Scheme in Uzbekistan, в: Freiberg-Strauß, J. / K. Meyer (Изд.), *The Real World of Social Policy. An anthology of project experience*, Eschborn, стр. 40–60
- Coudouel, A. et al.** (1997): Regional Differences in Living Standards in Uzbekistan, в: Falkingham, J. et al. (изд.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills и London, стр. 100–117
- Craig, J.** (1999): Fiscal Adjustment, в: Gürgen, E. et al. *Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan*, IMF Occasional Paper No. 183, Washington D. C., стр. 16–22
- Deutschland, I.** (1993): Die zentralasiatischen GUS-Republiken Kirgistan, Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan. Ausgangssituation und Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Berlin
- Development Committee** (1999): *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, DC/99–29, Washington D. C.
- (2002): *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Progress in Implementation*, DC2002-0016, Washington D. C.
- Devereux, S.** (2001): Sen’s Entitlement Approach: Critiques and Counter-critiques, в: *Oxford Development Studies*, т. 29, № 3, стр. 245–263
- (2002): Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?, в: *Development Policy Review*, т. 20, № 5, стр. 657–675
- DfID (Department for International Development)** (2000): *Central Asia and the South Caucasus: Strategy Paper*, London
- Dhar, P.** (2002): Speaking Out, в: *ADB Review*, март-апрель 2002 г., стр. 9
- Dobronogov, A.** (2003): *Social Protection in Low Income CIS Countries*, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Dschalalow, A.** (1999): Nationale Identität unterstützt Demokratisierung, в: *Wostok-Spezial*, № 1/1999 г., стр. 14–16
- Eberlei, W.** (2001): *Armutsbekämpfung als Testfall für Global Governance*, в: Mutz, R. / U. Ratsch / B. Schoch (изд.), *Friedensgutachten 2001*, Münster, стр. 124–132
- (2002): *Poverty Reduction Strategies between Global Governance and National Politics*, в: *Nord-Süd aktuell*, 3-й квартал 2002 г., стр. 432–436
- Eberlei, W. / T. Fues** (2001): *Bundesregierung beschließt Programm zur Armutsbekämpfung: Konzept im Kampf der Ressorts verwässert*, в: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, № 5, май 2001 г., стр. 140–141
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)** (2001a): *Kazakhstan Investment Profile 2001*, London
- (2001a): *Uzbekistan Investment Profile 2001*, London
- (2001b): *Kyrgyzstan Investment Profile 2001*, London
- (2001c): *Tajikistan Investment Profile 2001*, London
- (2001d): *Turkmenistan Investment Profile 2001*, London
- (2001f): *Transition Report 2001*, London
- (2002): *Transition Report 2002*, London
- Ellerman, D.** (2001): *Vouching Towards Kazakhstan: Sounding the Alarm on Neo-Chilean „Pension Reforms“*, Washington D. C.
- Ellman, M.** (2000): *The Social Costs and Consequences of the Transformation Process*, в: *Economic Commission for Europe (изд.), Economic Surveys of Europe 2000*, № 2 – 3, New York и Genf, стр. 125–145
- Elson, D.** (2001): *Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating „the Economic“ and „the Social“*, в: *UNRISD News*, № 24, стр. 5–6
- Eurostat / Europäische Kommission** (2002): *Die soziale Lage in der Europäischen Union*, Brüssel
- Falkingham, J.** (1999a): *Measuring Household Welfare: Problems and Pitfalls with Household Surveys in Central Asia*, в: *МОСТ-MOST*, т. 9, № 4, стр. 379–393
- (1999b): *Poverty in Central Asia*, в: UNDP (изд.), *Central Asia 2010. Prospects for Human Development*, New York, стр. 66–77
- (1999c): *Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-being in Central Asia*, CASE Paper No. 20, London
- (2000): *A Profile of Poverty in Tajikistan*, CASE Paper No. 39, London
- (2002): *Poverty, affordability and access to health care*, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 42–56
- (2003): *Inequality & Poverty in the CIS7*, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Falkingham, J. / J. Micklewright** (1997): *Surveying Households in Central Asia*, в: Falkingham, J. et al. (изд.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills и London, стр. 42–60

- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)** (2001): *The State of Food Insecurity in the World*, Rom
- Ferge, Z.** (1994): Zur Reform der Sozialpolitik in den post-totalitären Ländern: Anmerkungen zu verschiedenen Reformstrategien, в: IVSS (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit) (изд.), Umstrukturierung der sozialen Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Trends – Politiken – Optionen, Genf, стр. 15–32
- FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)** (1996): *Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beratungsmanual der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn
- Field, M. G.** (2002): The Soviet legacy: the past as prologue, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 67–75
- Flassbeck, H. / R. Zwiener** (1999): The State of Kazakstan's Pension Reform, в: *Kazakstan Economic Trends*, октябрь–декабрь 1999 г., стр. 1–9
- Freedom House** (2001): *Freedom in the World. Country Ratings, 1972–73 to 2000–01*, <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>, 21.8.2002
- (2002): *The World's Most Repressive Regimes 2002. A Special Report to the 58<sup>th</sup> Session of the United Nations Commission on Human Rights*, New York
- Freiberg-Strauß, J. / K. Meyer** (изд.) (1999): *The Real World of Social Policy. An anthology of project experience*, Eschborn
- Freizer, S.** (2002): Tajikistan local self-governance: a potential bridge between government and civil society?, London
- Giese, E.** (2002): Wasserverknappung, Wassernutzungskonflikte und Wassermanagement in Trockengebieten Zentralasiens, в: *Spiegel der Forschung*, т. 19, № 1, стр. 50–56
- Gleason, G.** (2001): „Asian Values“ and the Democratic Transition in Central Asia, в: *Harvard Asia Quarterly*, зима 2001 г., <http://www.fas.harvard.edu/~asiactr/haq/200101/0101a002.htm>, 21.8.2002
- Götting, U.** (1998): Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen
- Götz, R. / U. Halbach** (1996): *Politisches Lexikon GUS*, München
- Government of the Republic of Tajikistan** (2000): *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Dushanbe
- Grub, M. / O. Suprinovic** (2002): Poverty and Inequality in Russia during the 1990s. An Empirical Investigation, FIT Discussion Paper 02/02, Frankfurt (Oder)
- Gsänger, H.** (1993): *Soziale Sicherungssysteme für arme Bevölkerungsgruppen*, DIE, Berlin
- (1996): Weltkonferenzen und nationale Umsetzung: Der Weltsozialgipfel und sein Folgeprozess am Beispiel Malawi und Philippinen, DIE, Berlin
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit)** (1998): *Armut: Definitionen, Konzepte und Indikatoren. Eine kurze Übersicht, zusammengestellt durch das Pilotprojekt Armutsbekämpfung*, Eschborn
- Gumpel, W.** (1990): Zur ökonomischen Lage in den Turkgebieten der UdSSR, в: *Osteuropa*, т. 40, № 12, стр. 1175–1184
- Gupta, S. et al.** (2001): *Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government?* IMF Working Paper No. WP/01/55, Washington D. C.
- Gürgen, E. et al.** (1999): *Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan*, IMF Occasional Paper No. 183, Washington D. C.
- Halbach, U.** (2002): Islam und islamistische Bewegungen in Zentralasien, в: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, № B 3–4/2000 г., стр. 24–31
- Hamilton, E.** (1989): The Social Contract and Well-Being in the USSR: A Comparison of Central Asia, Kazakhstan, and the Donets-Dnieper Region, в: *Soviet Geography*, т. 30, № 2, стр. 109–129
- Handrahan, L. M.** (2001): Gender and ethnicity in the ‚transitional democracy‘ of Kyrgyzstan, в: *Central Asian Survey*, т. 20, № 4, стр. 467–496
- Healy, J.** (2002): Health care systems in transition, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 179–193
- Healy, J. / J. Falkingham / M. McKee** (2002): Poverty, affordability and access to health care, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 42–56
- Hedtkamp, G.** (1995): Die soziale Sicherung als Vorbedingung für den erfolgreichen Übergang zur Marktwirtschaft, Diskussionspapier № 175 des Osteuropa-Instituts, München
- Heidbrink, K. / S. Paulus** (2000): Nachhaltigkeitsstrategien im Dickicht nationaler Planungsprozesse. Von der Konvergenz des Denkens zur Kohärenz des Handelns in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn и Eschborn
- Heinrich, G.** (2000): *Fundamental Economic and Social Change. The Case of Kyrgyzstan 1993–97*, UNU/WIDER Working Paper No. 174, Helsinki
- Heitzmann, K. / R. S. Canagarajah / P. B. Siegel** (2002): *Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability*, SP Discussion Paper No. 0218, Washington D. C.
- Heller, P. S. / C. Keller** (2001): *Social Sector Reform in Transition Countries*, IMF Working Paper No. WP/01/35, Washington D. C.

- Hellman, J. S. / D. Kaufmann** (2001): Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies, в: *Finance and Development*, т. 38, № 3, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/>, 21.8.2002
- Hellman, J. S. / G. Jones / D. Kaufmann** (2000): „Seize the State, Seize the Day“. State Capture, Corruption, and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, Washington D. C.
- Herr, H. / J. Priewe** (2001): The Macroeconomic Framework of Poverty Reduction – An Assessment of the IMF/World Bank Strategy, Berlin
- Herrfahrdt, E.** (2001): Von Hausherrn und Hausfrauen: Geschlechter-Konzepte in Usbekistan, дипломная работа, Universität Trier
- Hofmann, M.** (2001): Aktionsprogramm 2015: Klare Aussagen zur Armutsbekämpfung, в: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, № 7/8, июль/август 2001 г., стр. 212–213
- Holzmann, R.** (2001): Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World, SP Discussion Paper No. 0109, Washington, D. C.
- Holzmann, R. / S. Jørgensen** (1999): Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper, SP Discussion Paper No. 9904, Washington D. C.
- Holzmann, R. / S. Jørgensen** (2000): Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond, SP Discussion Paper No. 0006, Washington D. C.
- Howell, J.** (1998): Poverty, Children and Transition in Kyrgyzstan: Some Reflections from the Field, в: *Journal of International Affairs*, т. 52, № 1, стр. 131–144
- IDA (International Development Association) / IMF (International Monetary Fund)** (2002): Republic of Tajikistan: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper, Washington D. C.
- Ilkhamov, F. A. / E. Jakubowski / S. Hajioff** (2002): Uzbekistan, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), Health care in Central Asia, Buckingham и Philadelphia, стр. 210–213
- ILO-CEET (International Labour Organization – Central and Eastern European Team)** (1995): Social Expenditure in Central and Eastern Europe Under Challenge: Financing A Decent Society Or Cutting Corners?, в: *ILO-CEET Newsletter*, июнь 1995 г., стр. 8–10
- Iolov, M. / M. Khudoiyev** (2001): Local Government in Tajikistan, в: Munteanu, I. / V. Popa (изд.), Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia, Budapest, стр. 601–648
- IMF (International Monetary Fund)** (1995): Social Safety Nets for Economic Transition: Options and Recent Experiences, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment No. PPAA/95/3, Washington D. C.
- (1999): Kyrgyz Republic: Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report No. 99/31, Washington D. C.
- (2002a): Kyrgyz Republic: First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, IMF Country Report No. 02/150, Washington D. C.
- (2002b): Republic of Kazakhstan: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 02/64, Washington D. C.
- (2002c): Tajikistan – Staff Monitored Program – Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, Washington D. C.
- IMF (International Monetary Fund) / IDA (International Development Association)** (1999): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction, Washington D. C.
- IMF (International Monetary Fund) / World Bank** (2001): Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability, Washington D. C.
- (2002a): A New Initiative for the CIS 7, Washington D. C.
- (2002b): Country Notes: Debt Sustainability and Policy Priorities to Ensure Growth in the CIS7 Countries, в: IMF / World Bank, Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries, Washington D. C., Annex 1, стр. 1–37
- (2002c): Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries, Washington D. C.
- (2002d): Review of the PRSP Experience, Washington D. C.
- Ismail, S. / J. Micklewright** (1997): Living Standards and Public Policy in Central Asia: What Can Be Learned from Child Anthropometry? Innocenti Occasional Paper, Economic and Social Policy Series No. 62, Florenz
- Izvorski, I.** (1999): Prereform Setting and Conditions, в: Gürgen, E. et al.: Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, IMF Occasional Paper No. 183, Washington D. C., стр. 6–15
- Jaffe, A.** (1999): Unlocking the Assets: Energy and the Future of Central Asia and the Caucasus, в: UNDP (изд.), Central Asia 2010. Prospects for Human Development, New York, стр. 22–33
- Jakobeit, C.** (1999): Die Weltbank und „Menschliche Entwicklung“. Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington, в: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, № 5, май 1999 г., стр. 124–125

- Jones Luong, P.** (2003): Political Obstacles to Economic Reform in Uzbekistan, Kyrgyzstan, and Tajikistan: Strategies to Move Ahead, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Kanbur, R. / L. Squire** (2001): The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions, в: Meier G. M. / J. E. Stiglitz (изд.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, стр. 183–226
- Kandiyoti, D.** (1999): Poverty in Transition: An Ethnographic Critique of Household Surveys in Post-Soviet Central Asia, в: *Development and Change*, т. 30, стр. 499–524
- Kangas, R. D.** (1999): The Importance of Political and Social Stability for Economic Revival, в: UNDP (изд.), *Central Asia 2010. Prospects for Human Development*, New York, стр. 34–39
- Kasymov, A.** (2001): Uzbekistan In Denial Over Poverty, в: *Reporting Central Asia*, № 52, 18 мая 2001 г.
- Kausch, I. et al.** (1994): Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern. Der Fall Kirgistan, DIE, Berlin
- Keller, C. / P. S. Heller** (2001): Social Sector Reform in Transition Countries, в: *Finance & Development*, т. 38, № 3, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/>, 21.8.2002
- Kerkow, U.** (2000): Die 20 : 20 Initiative: Magere Bilanz nach den ersten fünf Jahren, в: *entwicklungspolitik online Specials: Kopenhagen+5*, <http://www.epo.de/specials/kopenhagen+5.html>, 21.8.2002
- Klemp, L.** (1992): Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern, в: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, № B 50/92, стр. 47–54
- Klugman, J.** (1999): Financing and Governance of Education in Central Asia, в: *MOCT-MOST*, т. 9, № 4, стр. 423–442
- Klugman, J. et al.** (1997): The Impact of Kindergarten Divestiture on Household Welfare in Central Asia, в: Falkingham, J. et al. (изд.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills и London, стр. 183–201
- Klugman, J. / G. Schieber** (1996): A Survey of Health Reform in Central Asia, World Bank Technical Paper No. 344, Washington D. C.
- Koichumanova, K.** (2001): Family and Child Welfare in the Transition Period in Kyrgyzstan, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Kolodko, G. W.** (1999): Equity Issues in Policymaking in Transition Economies, в: Tanzi, V. / K. Chu / S. Gupta (изд.), *Economic Policy and Equity*, Washington D. C., стр. 150–188
- Konning, J. / M. Kevane** (2002): Community-Base Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review, в: *World Development*, т. 30, № 3, стр. 375–394
- Kopits, G.** (1994): Soziale Sicherheit in Volkswirtschaften im Übergang, в: *IVSS (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit)* (изд.): *Umstrukturierung der sozialen Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Trends – Politiken – Optionen*, Genf, стр. 69–87
- Kornai, J.** (1986): The Soft Budget Constraint, в: *Kyklos*, т. 39, № 1, стр. 3–30
- Kreutzmann, H.** (2002): Gorno-Badakhshan: Experimente mit der Autonomie – Sowjetisches Erbe und Transformation im Pamir, в: *Internationales Asienforum*, т. 33, № 1–2, стр. 31–46
- Krumm, K. / B. Milanovic / M. Walton** (1995): Transfers und der Übergang von der zentralen Planung, в: *Finanzierung & Entwicklung*, сентябрь 1995 г., стр. 27–30
- Kudabaewa, S.** (2001): Frauen in hohen Positionen in Kirgistan, Vortrag im Haus der Kulturen der Welt, Berlin, 13.4.2002 г.
- Kulzhanov, M. / J. Healy** (2002): Kazakhstan, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 197–201
- Kyrgyz Republic** (2001): Interim National Strategy for Poverty Reduction, 2001–2003, Bishkek
- (2002): Expanding the Country's Capacities. National Poverty Reduction Strategy, 2003–2005, Bishkek.
- Lambert, R.** (1998): Zukunft ohne Armut, в: *akzente*, № 4/98 г., стр. 38–41
- Lanjouw, P.** (1997): How Important is a Poverty Line in the Central Asian Context? in: Falkingham, J. et al. (изд.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills и London, стр. 61–77
- Lewis, M.** (2000): Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?, World Bank Human Development Sector Unit, Washington D. C.
- Linn, J.** (2002): Central Asia: Ten Years of Transition. Talking Points for Central Asia Donors' Consultation Meeting, Berlin, Germany, 1 марта 2002 г.
- Loewe, M. et al.** (2001): Improving the Social Protection of the Urban Poor and Near-Poor in Jordan. The Potential of Micro-Insurance, DIE, Bonn
- Malashenko, A.** (2002): Islam im postsowjetischen Raum, в: *Osteuropa*, т. 52, № 5, стр. 549–563
- Mamedkuliev, C. / E. Shevkun / S. Hajioff** (2002): Turkmenistan, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 207–209
- Mason, D. S. / J. R. Kluegel** (2000): Marketing Democracy. Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe, Lanham et al.

- Mayhew, B. / R. Plunkett / S. Richmond** (2000): Central Asia, Melbourne et al.
- McAuley, A.** (1994): Poverty and Anti-poverty Policy in a Quasi-developed Society: The Case of Uzbekistan, в: *Communist Economies & Economic Transformation*, т. 6, № 2, стр. 187–201
- McGee, R. / G. Barnard** (2001): Poverty Reduction Strategies: A Part for the Poor? in: *IDS Policy Briefing*, № 13, апрель 2001 г., <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/brief13.html>, 21.8.2002
- McKee, M. / L. Chenet** (2002): Patterns of health, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 57–66
- McKinnon, R.** (2003): Social Risk Management and the World Bank: Resetting the „Standards“ for Social Security?, публикуется в: *Journal of Risk Research*
- Mee, W.** (2001): Women in the Republic of Uzbekistan, ADB Country Briefing Paper, Taschkent
- Meier, G. M.** (2001a): Introduction: Ideas for Development, в: Meier, G. M. / J. E. Stiglitz (изд.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, стр. 1–12
- (2001b): The Old Generation of Development Economists and the New, в: Meier, G. M. / J. E. Stiglitz (изд.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, стр. 13–50
- Menzel, U.** (1995): 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, в: Nohlen, D. / F. Nuscheler (изд.), *Handbuch der Dritten Welt*, т. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn, стр. 131–155
- Mikhalev, V. / G. Heinrich** (1999): Kyrgyzstan: A Case Study of Social Stratification, UNU/WIDER Working Paper No. 164, Helsinki
- Milanovic, B.** (1998): Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy, Washington D. C.
- (2001): Inequality During the Transition: Why Did It Increase? In: Havrylyshyn, O. / S. M. Nsouli (изд.), *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, Washington D. C., стр. 251–267
- Ministry of Education of the Republic of Tajikistan** (2002): Monitoring Learning Achievement in Primary School in Tajikistan and Problems of Non-Attendance, Dushanbe
- Moder, K.-H.** (2002): Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien, в: *Osteuropa*, т. 52, № 1, стр. 14–37
- Morduch, J. / M. Sharma** (2002): Strengthening Public Safety Nets from the Bottom Up, в: *Development Policy Review*, т. 20, № 5, стр. 569–588
- Morley, S.** (2000): La Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Mukhammadieva, B.** (2001): Child and Family Welfare in Tajikistan: The Main Trends and Indicators, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Müller, K.** (1998): Postsozialistische Sozialpolitik: Der Fall der Alterssicherung, в: *Berliner Debatte Initial. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs*, т. 9, № 2/3, стр. 159–169
- (1999): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe, Cheltenham и Northampton
- (2001): Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa, в: Jäger, J. / G. Melinz / S. Zimmermann (изд.), *Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*, Frankfurt am Main и Wien, стр. 239–255
- (2002a): Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union, в: *Social Policy and Administration*, т. 36, № 2, стр. 156–175
- (2002b): Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared, Research Report, Frankfurt (Oder)
- (2002c): Transformation als Peripherisierung, в: *Berliner Debatte Initial. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs*, т. 13, № 3, стр. 17–26
- Murthi, M. / M. Pradhan / K. Scott** (2002): Poverty and Economic Transition in Kazakhstan, публикуется в: Aiguo, L. / M. F. Montes (изд.), *Poverty, Income Distribution and Well-Being in Asia during the Transition*, Houndmills
- Musabekov, E.** (2001): Child and Family Welfare: Trends and Indicators in the Republic of Kazakhstan, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Narayan, D. et al.** (2000a): Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor, New York
- (2000b): Crying Out for Change. Voices of the Poor, New York
- Narayan, D. / P. Petesch** (изд.) (2002): From Many Lands. Voices of the Poor, New York
- Norton, A. / T. Conway / M. Foster** (2002): Social Protection: Defining the Field of Action and Policy, в: *Development Policy Review*, т. 20, № 5, стр. 541–567
- Nove, A. / J. A. Newth** (1966): The Soviet Middle East. A Communist Model for Development, New York и Washington D. C.
- o. A.** (2002): Donors promise 700 million, half as grant, в: *The Bishkek Observer*, 15 октября 2002 г., стр. 1 и 8
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (1996): Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris
- (2001): DAC Guidelines on Poverty Reduction, Paris
- (2002): Die DAC-Leitlinien Armutsbekämpfung, Paris

- Offe, C.** (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt/Main и New York
- Orenstein, M.** (2000): *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2310, Washington D. C.
- Orszag, P. R. / J. E. Stiglitz** (2001): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, в: Holzmann, R. / J. E. Stiglitz (изд.), *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington D. C., стр. 17–62
- Ortiz, I. D.** (изд.) (2001): *Social Protection in Asia and the Pacific*, Manila
- Paci, P.** (2002): *Gender in Transition*, Washington D. C.
- Pastor, G. / T. Damjanovic** (2001): *The Russian Financial Crisis and its Consequences for Central Asia*, IMF Working Paper No. WP/01/169, Washington D. C.
- Pomfret, R.** (1998): *The Transition to a Market Economy, Poverty and Sustainable Development in Central Asia*, University of Adelaide Seminar Paper No. 98-08, Adelaide
- (1999): *Living Standards in Central Asia*, в: *МОСТ-MOST*, т. 9, № 4, стр. 395–421
- (2002): *Macroeconomic pressures*, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 31–41
- Pomfret, R. / K. H. Anderson** (1997): *Uzbekistan: Welfare Impact of Slow Transition*, UNU/WIDER Working Paper No. 135, Helsinki
- (1999): *Poverty in Kyrgyzstan*, в: *Asia-Pacific Development Journal*, т. 6, № 1, стр. 73–91
- Powell, D. E.** (2002): *Death as a Way of Life: Russia's Demographic Decline*, в: *Current History*, т. 101, № 657, стр. 344–348
- Queisser, M.** (1993): *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?*, München et al.
- Rahminov, R. / G. Gedik / J. Healy** (2002): *Tajikistan*, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 204–206
- Rashid, A.** (1994): *The Resurgence of Central Asia. Islam or Nationalism?* Karachi, London и New Jersey
- Rasizade, A.** (2002): *Dictators, Islamists, Big Powers and Ordinary People. The New „Great Game“ in Central Asia*, в: *Internationale Politik und Gesellschaft*, № 3/2002 г., стр. 90–106
- Ravallion, M.** (1994): *Poverty Comparisons*, <http://www1.worldbank.org/wbiep/povertyanalysis/resources.htm>, 10.6.2002
- (2002): *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE-Europe 2002), June 24–26, Oslo, Norway, <http://wbln0018.worldbank.org/EURVP/web.nsf/Pages/ABCDE+2002-Papers>, 21.8.2002
- Republic of Kazakhstan** (2002): *State Program for Poverty Reduction in the Republic of Kazakhstan In 2003–2005*, [http://www.antipoverty.nursat.kz/program/program\\_eng.htm](http://www.antipoverty.nursat.kz/program/program_eng.htm), 21.8.2002
- Ribhegge, H.** (1999): *The Controversy between the Pay-As-You-Go System and the Fully-Funded System in Old-Age Security*, в: Müller, K. / A. Ryll / H.-J. Wagener (изд.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg, стр. 61–77
- Richelle, K.** (2001): *Attacking poverty between ownership and donorship: lessons learnt and directions for the future*, в: BMZ / GTZ (изд.), *Mainstreaming Armutsbekämpfung: Strategien und Wirkungen*, Bonn, стр. 11–19
- Robb, C.** (2000): *How the Poor Can Have a Voice in Government Policy*, в: *Finance & Development*, т. 37, № 4, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/>, 21.08.2002
- Rodriguez, P. L. / E. T. Vashakmadze** (2002): *Note on Fiscal Adjustment and Public Expenditure Reform for Growth and Poverty Reduction Prepared for the Consultative Group Meeting for the Kyrgyz Republic*, World Bank, Bishkek
- Roland-Holst, D. / F. Tarp** (2002): *New Perspectives on Aid Effectiveness*, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE-Europe 2002), June 24–26, Oslo, Norway, <http://wbln0018.worldbank.org/EURVP/web.nsf/Pages/ABCDE+2002-Papers>, 21.8.2002
- Rowntree, B. S.** (1901): *Poverty: A Study of Town Life*, London
- Rysakova, J. et al.** (2002): *Kyrgyz Republic – Crumbling Support, Deepening Poverty*, в: Narayan, D. / P. Petesch (изд.), *From Many Lands. Voices of the Poor*, New York, стр. 275–300
- Sachs, J.** (1996): *Der lange Schatten des Kommunismus*, в: *Süddeutsche Zeitung*, 31.1.1996 г., стр. VII
- Sachs, J. D. / A. M. Warner** (1997): *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Cambridge MA
- Sange Agency** (2001): *Listening to the Poor*, Almaty
- Sargaldakova, A. et al.** (2002): *Kyrgyzstan*, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), *Health care in Central Asia*, Buckingham и Philadelphia, стр. 201–204
- Sari, N. / J. C. Langenbrunner** (2001): *Consumer out-of-pocket spending for pharmaceuticals in Kazakhstan: implications for sectoral reform*, в: *Health Policy and Planning*, т. 16, № 4, стр. 428–434

- Sautter, H. / R. Schinke** (1994): Die sozialen Kosten wirtschaftlicher Reformen – ihre Ursachen und die Möglichkeiten einer Abfederung, IAI Diskussionsbeiträge № 63, Göttingen
- Savas, S. / G. Gedik** (1999): Health Care Reforms in Central Asia, в: UNDP (изд.), Central Asia 2010. Prospects for Human Development, New York, стр. 144–161
- Savas, S. / G. Gedik / M. Craig** (2002): The reform process, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), Health care in Central Asia, Buckingham и Philadelphia, стр. 79–91
- Schatz, E.** (2002): Islamism and Anti-Americanism in Central Asia, в: *Current History*, т. 101, № 657, стр. 337–343
- Schmähl, W.** (1994): Zur ökonomischen Bedeutung sozialer Sicherung und ihrer Ausgestaltung im Transformationsprozess, в: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (изд.), Probleme der Umwandlung der Sozialordnungen der Staaten Mittel- und Osteuropas, Bergisch Gladbach, стр. 47–75
- Schmid, M.** (2001): Wo Granäpfel blühen und das Elend wächst: Einst Stolz der Sowjetunion, ist Tadschikistan heute das Armenhaus Zentralasiens, в: *Eine Welt*, № 4, декабрь 2001 г., стр. 16–18
- Schmidtkunz, F.** (2002): Armutsbekämpfung der Bretton Woods-Institutionen und das Beispiel Bolivien, в: *Journal für Entwicklungspolitik*, т. XVIII, № 2, стр. 105–118
- Sen, A.** (1981): Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford
- (1999): Development as Freedom, Oxford
- Sievers, E. W.** (2002): Usbekistan's Mahalla: From Soviet to Absolutist Residential Community Associations, в: *Journal of International and Comparative Law at Chicago-Kent*, т. 2, стр. 91–158
- Social Protection Unit** (2000): Spectrum. Sector Strategy Launch Issue, World Bank, Washington D. C.
- Staines, V.** (1999): A Health Sector Strategy for the Europe and Central Asia Region, World Bank Health, Nutrition, and Population Series, Washington D. C.
- Streeten, P. et al.** (1981): First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries, New York
- Summers, V. / K. Baer** (2003): Revenue Policy and Administration in the CIS-7: Recent Trends and Future Challenges, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20–22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Tabor, S. R.** (2002): Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation with Social Transfer Programs, SP Discussion Paper No. 0223, Washington D. C.
- Tanzi, V.** (изд.) (1995): Fiscal Policies in Economies in Transition, Washington D. C.
- Temesgen, T.** (2001): Notes on Income Sources and Their Contribution in Kyrgyz Republic, в: *World Bank, Kyrgyz Republic: Poverty in the 1990s in the Kyrgyz Republic*, Washington D. C., приложение 4, стр. 1–8
- Thorbecke, E.** (2000): The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, в: Tarp, F. (изд.), Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future, London и New York, стр. 17–47
- Uthoff, A.** (2001): La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 112, Santiago de Chile
- UNDP (United Nations Development Programme)** (1993): Human Development Report 1993, New York и Oxford
- (1998): Poverty in Transition?, New York
- (2000a): Human Development Report, Uzbekistan 2000, Tashkent
- (2000b): Kyrgystan: National Human Development Report for 2000, Bishkek
- (2000c): Overcoming Human Poverty. Poverty Report 2000, New York
- (2000d): Tajikistan Human Development Report 2000, Dushanbe
- (2001a): Human Development Report Kazakstan 2000, Almaty
- (2001b): Human Development Report 2001, New York и Oxford
- (2001c): Kyrgystan: National Human Development Report for 2001, Bishkek
- (2002): Bericht über die menschliche Entwicklung 2002, Bonn
- UNDP (United Nations Development Programme) et al.** (1998): Implementing the 20/20 Initiative. Achieving global access to basic social services, New York
- UNDP (United Nations Development Programme) / UNFPA (United Nations Population Fund)** (2000): Second country cooperation framework for Turkmenistan (2000 - 2004), DP/CCF/TUK/2, Genf
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) / UNICEF (United Nations Children's Fund)** (2002): Girls' Education in Tajikistan: Education, Problems and Solutions, Dushanbe
- UNICEF (United Nations Children's Fund)** (1995): Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future. Central and Eastern Europe in Transition – Public Policy and Social Conditions. Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report № 3, Florenz
- (2001): A Decade of Transition. The MONEE Project CEE/CIS/ Baltics, Regional Monitoring Report № 8, Florenz
- UNTUK (The United Nations System in Turkmenistan)** (2000): Common Country Assessment, <http://www.untuk.org/publications/reports/cca/index.html>, 21.8.2002

- Vandycke, N.** (2001): Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia. Preliminary Evidence and Policy Implications, World Bank Technical Paper No. 511, Washington D. C.
- van Ginneken, W.** (изд.) (1999): Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries, Genf
- Vang, J. / S. Hajioff** (2002): Rationalizing hospital services, в: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (изд.), Health care in Central Asia, Buckingham и Philadelphia, стр. 151–164
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen)** (2001): Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen der internationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik, Bonn
- Veser, R.** (2002): Die grausam gute Herrschaft des Erben Timurs. Das usbekische Regime unter Präsident Karimow verfolgt zwar nicht den Islam, dafür aber Gläubige, в: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.7.2002 г., стр. 3
- von Gumpenberg, M.-C.** (2001): Hüterinnen des Herdes? Zur politischen Partizipation und Selbstorganisation von Frauen in Kazachstan, в: *Berliner Osteuropa Info*, 12/1999 г., стр. 4–5
- (2002a): Deutsches und europäisches Engagement in Zentralasien. Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region?, KAS Arbeitspapier № 85/2002 г., Sankt Augustin
  - (2002b): Staats- und Nationsbildung in Kazachstan, Opladen
- Wagstyl, S.** (2002): Debt relief urged for the poorest seven former Soviet countries, в: *Financial Times*, 19.2.2002 г.
- Weidnitzer, E.** (1998): Soziale Sicherungssysteme und Reformansätze in arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung islamischer sozialer Institutionen, DIE, Berlin
- Wodon, Q.** (2000): Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean. World Bank Technical Paper No. 467, Washington D. C.
- Wolfensohn, J. D. / S. Fischer** (2000): The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), <http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf>, 21.8.2002
- World Bank** (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, Washington D. C.
- (1995): The Kyrgyz Republic: Poverty Assessment and Strategy, Report Nr. 14380-KG, Washington D. C.
  - (1998): Kazakhstan: Living Standards During the Transition, Report Nr. 17520-KZ, Washington D. C.
  - (1999a): Kyrgyz Republic: Update on Poverty in the Kyrgyz Republic, Report Nr. 19425-KG, Washington D. C.
  - (1999b): Uzbekistan: Social and Structural Policy Review, Report Nr. 19626, Washington D. C.
  - (2000a): Balancing Protection and Opportunity. A Strategy for Social Protection in Transition Economies, Washington D. C.
  - (2000b): Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies, Washington D. C.
  - (2000c): Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, Washington D. C.
  - (2000d): Republic of Tajikistan: Poverty Assessment. Report Nr. 20285-TJ, Washington D. C.
  - (2001a): Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues, Washington D. C.
  - (2001b): Kyrgyz Republic: Poverty in the 1990s in the Kyrgyz Republic, Washington D. C.
  - (2001c): Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard, Washington D. C.
  - (2001d): Turkmenistan: A Profile of Living Standards in Turkmenistan, Washington D. C.
  - (2001e): World Development Report 2000 / 2001: Attacking Poverty, New York
  - (2002a): Global Development Finance 2002. Financing the Poorest Countries, Washington D. C.
  - (2002b): Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-poor Growth, Report Nr. 24628-KG, Washington D. C.
  - (2002c): Transition – The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington D. C.
  - (2002d): Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan, Report Nr. 23675-UZ, Washington D. C.
  - (2002e): The Context for Community Driven Development in Central Asia: Local Institutions and Social Capital in Kyrgyz Republic, Tajikistan and Uzbekistan. First Phase Report: CDD Experience and Lessons to Date, Washington D. C.
  - (2002f): World Development Indicators 2002, Washington D. C.
  - (2003): Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Tajikistan, Report Nr. 25329-TJ, Washington D. C.