

Уроки послевоенного восстановления

Чему Украина и ЕС могут научиться на примере
тридцатилетнего восстановления Боснии и
Герцеговины

На фоне шквала мер по помощи Украине в ликвидации последствий российского вторжения вновь приобрела актуальность дискуссия об объеме международной помощи и ее значении для стран, пострадавших от конфликтов. Примерно в середине 1990-х годов, когда участились вооруженные конфликты во всем мире, в ответ на это поднялась волна голосов, утверждавших, что эти страны имеют специфические проблемы, следовательно, нуждаются в целевой поддержке. Однако на практике это мало изменило характер международной помощи. Она до сих пор прочно базируется на неолиберальном видении мира и развития, несмотря на многочисленные доказательства, в частности из Боснии и Герцеговины (далее БиГ. – *Прим. перев.*), что такой подход не работает. Учитывая масштаб усилий по восстановлению Украины, подход к оказанию международной помощи странам, пострадавшим от конфликтов, нужно срочно пересмотреть.

Стартовая позиция послевоенного восстановления БиГ во многом отличалась от позиции Украины. По численности населения БиГ, где в начале 1990-х годов жило 4 млн человек, крошечная, экономика ее небольшая и к тому же ориентированная на экспорт, а геостратегический вес по сравнению с Украиной заметно меньше. Также важно, что отличается и характер вооруженного конфликта: БиГ подверглась агрессии со стороны соседних Сербии и Хорватии, которая вызвала гражданскую войну. Гражданская война 1992-1995 годов оставила после себя нестабильную государственность, и именно это определило условия взаимодействия с иностранными донорами и в целом послевоенную экономическую политику. В Украине же налицо преимущество внутреннего управления.

БиГ и Украину роднит

В то же время БиГ и Украину роднит
наследие посттоталитарного перехода и

*наследие
посттоталитарного
перехода и войны, а
также стремление
присоединиться к
Европейскому союзу*

войны, а также стремление присоединиться к Европейскому союзу. Обе страны имеют проблему чрезвычайной деиндустриализации. В БиГ деиндустриализация стала следствием разрушений во время войны, а в Украине она является результатом тридцатилетнего отхода от централизованной плановой экономики. Для обеих стран послевоенное восстановление – это, по сути, экономическая трансформация и структурные изменения, направленные на восстановление конкурентоспособности и длительное экономическое возрождение. Достижение этих целей является частью процесса вступления в Европейский союз. ЕС неизбежно будет критически важным внешним игроком. Он уже в определенной степени берет на себя эту роль через Ukraine Facility и украинскую программу «Матрица реформ». Это означает, что нужна основательная и честная дискуссия о том, соответствует ли политический подход ЕС проблемам развития, с которыми сталкиваются страны, пострадавшие от конфликтов.

Что не удалось

БиГ до сих пор, спустя 30 лет после подписания мирного соглашения, дезорганизована политически, экономически и социально. Экономические показатели слабые и изменчивые, торговый дисбаланс постоянный, уровень безработицы неизменно высокий. Нехватка экономических возможностей и политическая нестабильность вызывают массовый отток людей, который называют «депопуляционной катастрофой»: население сократилось до менее трех миллионов. Результатом экономической реструктуризации, проведенной в соответствии с внешними программами и приоритетами, стало то, что в экономике преобладает сфера услуг (64,4 процента ВВП), в то время как производственная база уменьшилась. Последнее – следствие деиндустриализации, которую во время послевоенного восстановления удалось преодолеть лишь частично (на промышленность приходится 13,9 процента ВВП). Уменьшение производственной базы приводит к сужению фискальной базы, что ограничивает предоставление государственных

услуг, которые из-за войны должны быть широкими и одновременно специфическими (яркий пример – значительные расходы на помощь пострадавшим от войны).

Учитывая масштаб усилий по восстановлению Украины, подход к оказанию международной помощи странам, пострадавшим от конфликтов, нужно срочно пересмотреть

Международная помощь сначала предоставлялась в условиях международного протектората под руководством специально назначенного Верховного представителя, которому принадлежала вся полнота исполнительной власти. Но со временем возрос запрос на вступление в Европейский союз, и именно он стал основным внешним фактором, который определял внутреннюю политику. Помощь стала базироваться на принципе строгой политической обусловленности поддержки экономических реформ.

Но из-за политической обструкции реформы внедрялись выборочно и частично, что влияло на экономическую реструктуризацию, а в некоторых случаях вызывало напряженность среди определенных слоев населения. В 2015 году правительство приняло Программу экономических реформ на 2015-2018 годы в соответствии с нормативно-правовой базой ЕС, основным планом экономических реформ, необходимых для подачи заявки на членство. Но реализация программы привела к провалу приватизации некоторых из крупнейших компаний БиГ и введению непрозрачной системы льгот для ветеранов войны. Такой результат свидетельствует о недостаточном понимании донорами последствий конфликта. Приватизация в БиГ стала прежде всего инструментом защиты экономических интересов политических элит.

Кроме того, она позволила правительству избежать сложного процесса реструктуризации и, как следствие, ответственности за связанные с ним социальные расходы. Социальные реформы были глубоко политизированы, поскольку ветераны были ядерным электоратом этнонациональных политических партий БиГ. Обе реформы были объявлены приоритетными в рамках программы экономических реформ по критериям фискальной устойчивости и долговой стабильности, а их более широкое влияние на развитие и социальную сферу было преуменьшено. Что касается контекста, последовательности и инструментов поддержки реструктуризации БиГ, следует отметить недостаточное внимание к специфическим проблемам, связанным с войной: масштабам и характеру ущерба для экономики, значительному физическому разрушению

производственных мощностей и инфраструктуры, демографическим изменениям вследствие массовой внутренней и внешней миграции, а также все большему упадку экономических, политических и социальных институтов, культурных норм и систем ценностей. Как показывают исследования, модель экономической реструктуризации (с ее приоритетами), поддерживаемая на международном уровне, предусматривает мало места для альтернативной экономической политики. Это проблема, которую в БиГ еще больше обострило слабое послевоенное управление.

Что удалось

В опустошенном экономическом ландшафте послевоенной БиГ существуют очаги динамичного локального восстановления экономики. Это те места, где определенный уровень производственного потенциала поддерживался на протяжении всей войны путем переориентации производства на военные нужды, сохранения скелета прежнего производства или просто защиты оборудования. Важнейшим шагом стала мобилизация местного бизнеса с его знаниями, опытом и навыками, а также сотрудничество с местными властями и общественными организациями, занимающимися экономическими вопросами. Такое партнерство способствовало точечному использованию международной помощи более целевым образом, в соответствии с потребностями местной экономики. Например, при международной поддержке были созданы местные агентства развития, которые занимались организацией доступа к возможностям ведения бизнеса и к технической помощи, адаптированной к местным потребностям. Эта деятельность резко контрастирует с разговорами на национальном уровне о приоритетах в политике между донорами и их собеседниками в БиГ из рядов этнонациональных партий.

*Правительство
Украины должно
принять во внимание
опыт других
социалистических в
прошлом стран,
вступивших в ЕС*

Для успешного восстановления жизненно важно, чтобы украинское правительство, бизнес и общество строили и поддерживали партнерские отношения на местном уровне, пока война еще продолжается, и работали над общим видением экономических целей восстановления, а также над улучшением своей способности воплотить это видение в жизнь при поддержке мирового сообщества. Важная составляющая этой стратегии – развитие сильных сторон местного бизнеса.

Правительство Украины должно принять во внимание опыт других

социалистических в прошлом стран, вступивших в ЕС. Он заключается в том, что процесс присоединения может обеспечить экономический рост на некоторое время. Но послевоенное возрождение экономики и восстановление конкурентоспособности на международном уровне потребует решительных действий внутри страны в течение длительного времени, поддержку которых со стороны международных партнеров нужно будет тщательно и стратегически обсуждать.

Европейскому союзу, в свою очередь, следует при принятии любых мер для поддержки Украины учитывать то, как будет выглядеть вероятное политическое урегулирование войны и какие последствия это будет иметь для экономики и безопасности Украины. Если Украина станет членом ЕС, как политика реформирования экономики повлияет на ее экономическое положение, а еще – как это в результате повлияет на ЕС? Европейский союз, как и более широкое международное сообщество, должен протрезветь, осознав, что для того, чтобы побудить ЕС к действиям, направленным на ускорение вступления в него БиГ через 30 лет после войны, понадобилась российская агрессия. Европейский союз должен быть более внимателен к проблемам и потребностям Украины, связанным с конфликтом, работать с сильными сторонами Украины и вовремя реагировать, чтобы обеспечить эффективную помощь с послевоенным восстановлением.



Весна Бойчич-Дзелилович

Весна Бойчич-Дзелилович (Vesna Bojicic-Dzelilovic) – содиректор Инициативы ООН по вопросам безопасности бизнеса и прав человека.

