



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
7 January 2020
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Девятнадцатая сессия

30 марта — 3 апреля 2020 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Содействие построению миролюбивого
и открытого общества и обеспечение доступа
к правосудию для всех**

**Восстановление надежных институтов и систем
государственного управления и администрации после
конфликта**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Полом Джексон.

* [E/C.16/2020/1](#).



Восстановление надежных институтов и систем государственного управления и администрации после конфликта

Резюме

Создание жизнеспособной системы государственного управления является ключевым элементом государственного строительства в постконфликтный период и поддержки усилий в области миростроительства в долгосрочной перспективе. На своей семнадцатой сессии Комитет экспертов по государственному управлению рассмотрел вопрос о привлечении заинтересованных сторон к деятельности в странах, переживших конфликты. Он, в частности, пришел к выводу о том, что восстановление легитимности и доверия является задачей, стоящей перед пережившими конфликты обществами, в которых некоторые группы могли систематически оказываться в изоляции, а вооруженные силы, полиция и другие структуры, возможно, ассоциируются с репрессивными или коррупционными действиями. На своей восемнадцатой сессии Комитет более подробно рассмотрел институциональные аспекты цели 16 в области устойчивого развития и обсудил основные вопросы, касающиеся содействия обеспечению безопасности и доступа к правосудию для всех, и пути содействия выполнению в этих областях относящихся к цели 16 задач, связанных с созданием учреждений.

Эта тема продолжает развиваться в настоящем документе, в котором говорится о связи государственного строительства с миростроительством. В нем утверждается, что, несмотря на различия между ними, оба процесса требуют восстановления доверия к государственным институтам, что, в свою очередь, создает условия для инклюзивного постконфликтного восстановления системы государственного управления. Есть ряд важнейших областей, на которые могли бы обратить внимание специалисты в области управления, мира и развития в процессе постконфликтного восстановления системы государственной администрации.

Одной из таких областей является роль местных органов власти. В отличие от вопроса о децентрализации, роль местных органов власти в процессе восстановления системы государственного управления в постконфликтный период изучена мало. Одна из причин для этого кроется во множественности проблемных областей: от урбанизации, безработицы и преступности до демобилизации, учета аспектов конфликта и этнической принадлежности. Местные органы власти выполняют функцию каналов межобщинного миростроительства и оживления экономики. Таким образом, в постконфликтных ситуациях необходимо предпринимать скоординированные и тщательно продуманные меры по укреплению потенциала местных органов власти.

Еще одним важнейшим аспектом восстановления государственного управления в постконфликтный период является выработка и применение сбалансированного подхода к государственному строительству и миростроительству. Безусловно, важно удовлетворять потребности в обеспечении безопасности в краткосрочной перспективе и уделять пристальное внимание безотлагательной стабилизации и восстановлению центральной власти по направлению «сверху-вниз». Не менее важны, однако, соображения более долгосрочного характера, например предотвращение конфликтов, интеграция на уровне общин, многовекторная дипломатия и развитие местного потенциала. В этой связи важно, чтобы усилия по урегулированию на уровне политической элиты носили инклюзивный характер и чтобы негосударственные субъекты и местная элита участвовали в

соответствующих процессах с самого начала, с тем чтобы главным критерием государственного строительства могла быть легитимность.

Роль внешних субъектов в постконфликтном восстановлении государственного управления спорна. Эффективность их усилий в качестве внешних консультантов может быть ограниченной, если само государство не обладает достаточной автономией, потенциалом и легитимностью. Кроме того, внешние субъекты, в том числе представители диаспоры, зачастую получают оклады международных сотрудников, что может вызвать напряженность в отношениях между ними и кадровыми государственными служащими.

Огромное значение имеет также последовательность этапов реформы государственного управления. Необходимо определить важнейшие потребности и задачи стратегического планирования с точки зрения необходимой продолжительности и масштабов реформ в области безопасности, права и правосудия переходного периода. Ключевое значение имеет учет в процессе планирования мнений местных субъектов, опыта местных механизмов и примеров местной практики. Кроме того, крайне важны и другие виды реформ, касающиеся обеспечения подотчетности и борьбы с коррупцией, поскольку в отсутствие эффективного надзора коррупция, как известно, подрывает усилия в области развития в постконфликтных ситуациях.

Государственные учреждения играют важную роль в содействии применению комплексных подходов для достижения долгосрочных целей в области развития перед лицом многочисленных неотложных проблем, с которыми сталкиваются страны, пережившие конфликт. Одобренные Экономическим и Социальным Советом в его резолюции [2018/12](#) принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития могли бы послужить важным руководством для государственных учреждений в постконфликтных ситуациях в их усилиях по обеспечению баланса между краткосрочными потребностями в области безопасности и более долгосрочными целями устойчивого развития.

I. Восстановление государственных институтов после конфликта

1. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности в контексте цели 5 в области устойчивого развития, касающейся обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, цели 10, касающейся сокращения неравенства внутри стран и между ними, и цели 16, касающейся построения мирных обществ, обеспечения доступа к правосудию для всех и создания прочных институтов, признается, что построение и поддержание мира имеет жизненно важное значение для достижения устойчивого развития. Наблюдается значительное и растущее неравенство в уровнях развития между странами, пережившими конфликт, и странами, не пережившими конфликт. Конфликты приводят к сокращению объема валового внутреннего продукта в среднем на 2 процента в год, и пострадавшее население имеет меньше шансов получить образование и доступ к базовым услугам и надежным источникам средств к существованию. Все 10 стран с самыми высокими показателями материнской смертности либо затронуты конфликтом, либо восстанавливаются после них; отчуждение и насилие по признаку пола являются долгосрочными остаточными явлениями конфликтов¹.

2. В Повестке дня до 2030 года также подчеркивается, что укрепление институтов имеет решающее значение для обеспечения долгосрочного мира и инклюзивного развития в соответствии с целями в области устойчивого развития. Система государственного управления и государственные учреждения играют центральную роль в выработке комплексных подходов к достижению долгосрочных целей с учетом многочисленных задач, стоящих перед выходящими из состояния конфликта странами; не в последнюю очередь речь идет об обеспечении баланса между удовлетворением краткосрочных потребностей в области безопасности и достижением масштабных и всесторонних целей, связанных с экономическим, социальным и экологическим компонентами устойчивого развития.

3. Помимо удовлетворения краткосрочных потребностей, то есть выполнения таких необходимых для «выживания» государства функций, как обеспечение безопасности, установление верховенства права, наращивание компетентности в бюджетно-налоговых вопросах и базовое администрирование, государство должно выполнять функции, которые, как ожидается, принесут плоды в долгосрочной перспективе, например экономическое планирование и оказание государственных услуг во всех сферах государственного управления. В постконфликтной обстановке могут быть приняты решения, которые будут иметь непредсказуемые и не всегда желательные последствия в долгосрочной перспективе.

4. В странах, затронутых конфликтами, вопросы функционирования правительства, государственной администрации и управления государственными учреждениями решаются куда более сложно, чем в странах, в которых давно не было конфликтов. В частности, выполнение задач, связанных с целями в области устойчивого развития, усложняется последствиями конфликтов: в затронутых конфликтом странах многочисленны разногласия между политическими течениями, более широко распространена коррупция, в области здравоохранения имеются острые проблемы, а ресурсов хронически не хватает.

¹ Valentina Resta and others, “Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state”, in Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018 (United Nations publication, Sales No. E.18.II.H.1).

5. На своей шестнадцатой сессии Комитет экспертов по государственному управлению признал важную роль местных органов власти в урегулировании конфликтов и рассмотрел взаимосвязь между такими аспектами, как работа местных органов власти, децентрализация и постконфликтная среда (см. E/2017/44, гл. III, разд. C). В то время как задача децентрализации часто фигурирует в мирных соглашениях, роль местных органов власти обсуждается участниками процесса постконфликтного восстановления системы государственного управления гораздо реже. Вопросы местного самоуправления и постконфликтного восстановления находятся на стыке нескольких взаимосвязанных областей исследований, включая предотвращение конфликтов и смягчение их последствий, миростроительство, государственное управление и политическую экономию.

6. В то же время эти отношения отнюдь не просты, и в некоторых подотраслях, включая городские конфликты и муниципальное управление, задействование традиционных механизмов власти и комбинированные системы и идеи, касающиеся «постлиберального мира», произошли значительные сдвиги, благодаря которым стала в большей степени признаваться роль местных субъектов и обычаев и стали открываться возможности для их задействования, в отличие от навязывания либеральных систем управления извне. В силу взаимосвязанного характера таких аспектов, как, например, демобилизация, состояние общин и оказание услуг или этническая принадлежность, учет особенностей конфликтов и участие в политической жизни, представляется еще более удивительным, что роли местных органов власти в постконфликтный период не уделяется более пристального внимания.

7. Очевидно то, что мероприятия, которые обычно проводятся в постконфликтных условиях, оказывают прямое воздействие на местные органы власти, и наоборот. Например, строительство дороги или ремонт объекта инфраструктуры открывает возможности для проведения последующих мероприятий по линии государственного управления и способствует наращиванию потенциала местных органов власти.

8. В большинстве случаев конфликты приводят к серьезным повреждениям инфраструктуры и наносят ущерб системам управления. В Сьерра-Леоне во время войны практически все местные государственные учреждения и несколько зданий центрального правительства были разрушены, а большинство государственных архивов было уничтожено. Многие государственные служащие стали жертвами конфликта или бежали из страны. В такой ситуации система государственного управления должна быть полностью перестроена².

9. Система государственного управления может сама по себе способствовать проведению ограничительной политики, которая может усугублять коренные причины насильственного конфликта. Необходимо позаботиться о том, чтобы не допустить возврата к политике и институтам, которые могут способствовать сохранению условий, ведущих к возобновлению насильственного конфликта.

² Более подробная информация в отношении институционального потенциала и государственного управления в Сьерра-Леоне содержится в резюме заседания Комиссии по миростроительству на уровне послов по Сьерра-Леоне от 22 января 2019 года, представленном Председателем Комиссии.

II. Государственное управление, государственное строительство и миростроительство

10. Важность эффективного государственного управления в постконфликтных ситуациях невозможно переоценить. Слабые государства подвержены риску конфликтов из-за сочетания таких факторов, как отчуждение, кажущаяся несправедливость, коррупция, неспособность предоставлять услуги, изоляция и, нередко, предрассудки. Государства также могут становиться прямым источником конфликтов в результате хищнического поведения, контроля или присвоения природных ресурсов с целью получения незаконной прибыли, а также использования государственных институтов и национализированных отраслей для обращения общественных благ в частные.

11. Для координации конкурирующих приоритетных задач, выработки долгосрочной стратегии на период после экстренной стабилизации страны и повышения эффективности институтов необходима полноценно функционирующая система государственного управления. При этом выработка долгосрочной стратегии — это политический процесс, которому могут препятствовать имеющиеся структуры власти. Субъекты, которые контролируют государственные институты, зачастую наделены значительной властью, и перестройка имеющихся структур может способствовать возобновлению факторов конфликта и снижению доверия к государственным институтам. Поэтому для создания институтов, способных реализовывать долгосрочные стратегии по достижению целей в области устойчивого развития решающее значение имеют формирование коалиций и инклюзивность.

12. Без развития политической системы государственное строительство может по существу свестись к применению в развивающихся странах, затронутых конфликтами, моделей государственного строительства, основанных на опыте развитых стран. Такой подход сопряжен с риском создания «пустых» учреждений, которые существуют на бумаге, но не в реальности. Сектор безопасности является ярким примером области, в которой содержание учреждений может быть весьма дорогостоящим и в которой существует риск недофинансирования после свертывания международной поддержки.

13. Хотя миростроительство и государственное строительство зачастую взаимосвязаны, процессы восстановления и роль различных субъектов на различных этапах развития нередко оспариваются. В частности, признается важность определения последовательности и приоритетности реформ, но никакого общепринятого порядка в этой области нет. Кроме того, траектории развития сложны и нелинейны, и постконфликтная обстановка подчеркивает эти сложности. Как сами конфликты, так и постконфликтные ситуации отличаются друг от друга. Постконфликтное восстановление — это в значительной степени контекстуальный процесс, и именно поэтому одного стандартного решения для всех ситуаций не существует.

14. Представители международного сообщества как внешние субъекты способны в еще большей степени усложнять обстановку. Такие субъекты редко выступают с единых позиций, могут иметь противоположные цели и задачи и могут применять разные подходы к институциональному развитию и поддержке. Когда государство не имеет достаточной легитимности и поддержки, эффективность вмешательства внешних консультантов ограничена. Большинство доноров не имеют финансовых ресурсов или политической воли для выполнения задачи государственного строительства в полном объеме, и любой донор, как правило, является лишь одним из многих. По этой причине некоторые наблюдатели

утверждают, что донорам следует ограничивать свое вмешательство, несмотря на постоянное давление и призывы «сделать хоть что-то».

15. Одним из часто упоминаемых примеров того, что происходит в отсутствие каких-либо действий, является положение в самоуправляющейся области «Сомалиленд», где недостаток внешней помощи, как представляется, оказался полезным для достижения политического урегулирования. Изоляция и ограниченная финансовая помощь со стороны международного сообщества привели к тому, что реформы финансировались за счет внутренних ресурсов и средств, предоставленных диаспорой. Как следствие, реформы не были проведены по каким-либо международным шаблонам, были признаны местным населением как более легитимные и оказались устойчивыми. Представители местной элиты были вынуждены сотрудничать друг с другом в деле выработки местных решений, которые привели к долгосрочной стабильности, и имели достаточно времени для разработки таких решений.

16. Можно провести принципиальное различие между подходами к миростроительству по принципу «снизу вверх» и институциональными подходами к государственному строительству по принципу «сверху вниз». Усилия по миростроительству сосредоточены на предотвращении конфликтов, многовекторной дипломатии, участии гражданского общества и общин и создании возможностей для диалога на местном уровне. При этом один из вопросов, который не получает достаточного внимания в рамках этого подхода, — это необходимость наличия функциональных институтов управления на этапе перехода от конфликта к миру.

17. Усилия по государственному строительству, наоборот, сосредоточены на создании институтов центральной власти и на стабилизации и обеспечении безопасности. Этот подход подвергается критике за чрезмерную ориентированность на государство и недостаточный учет вопросов инклюзивности, мнения общин и (зачастую) положения районов и групп населения за пределами городских центров, особенно столицы.

18. В то же самое время, как представляется, между этими двумя подходами наблюдается сближение: в рамках подхода к государственному строительству признается, что преобразования требуют гораздо большей гибкости в вопросах удовлетворения потребностей местных общин и большей представительности в органах государственного управления, поскольку это будет способствовать построению общества, в котором никто не будет забыт и которое, в свою очередь, будет вносить свой вклад в миростроительство. В рамках же подхода к миростроительству признается, что система государственного управления и правительство играют важную роль в деле сохранения мирных сообществ в долгосрочной перспективе. В рамках обоих подходов, кроме того, признается, что изменения в деятельности в контексте каждого из них непосредственно влияют на отношения между государством и обществом.

19. Несмотря на тенденцию к сближению, задачи миростроительства и государственного строительства иногда противоречат друг другу. Например, если в процессе государственного строительства вновь возникнут факторы неравенства и проблемы, которые способствовали возникновению изначального конфликта, это может привести к его возобновлению. Усилия в области миростроительства могут также приводить к противоречиям, подрывающим процесс государственного строительства. Например, мирное урегулирование может привести к социальному расколу или фрагментации из-за порядка разделения власти. Хотя установление мира имеет очевидные краткосрочные преимущества, в случае закрепления в конституции страны положений, связанных с социальными

разногласиями, могут возникнуть долгосрочные проблемы. Ливан является интересным примером хрупкой стабильности, основанной на разделении полномочий между конфессиональными общинами на основе переписи населения 1932 года³.

III. Оспариваемая иерархия государственных функций

20. Все правительства вынуждены устанавливать приоритетность своих мероприятий. В постконфликтных ситуациях ввиду безотлагательного характера самих мер по урегулированию конфликта и необходимости создания функциональных систем в условиях ограниченного времени, потенциала и ресурсов эти задачи могут стоять еще более остро. Поэтому принятие решений о последовательности проведения реформ в области государственного управления может быть важной частью более широкого процесса расстановки приоритетов в рамках стратегического планирования⁴.

21. Хотя используемые термины могут толковаться по-разному, многие согласны с тем, что каждое государство, выходящее из состояния конфликта, должно обеспечивать или восстанавливать: а) способность обеспечивать безопасность и благополучие населения; и б) легитимность, с тем чтобы граждане признавали право государства заниматься управлением и осуществлять власть над территорией и населением, включая установление монополии на законное применение силы, а также обеспечение и сохранение верховенства права.

22. Миростроительство — это долгосрочный и основополагающий процесс развития отношений между государством и обществом. Связь миростроительства с государственным строительством лежит в основе стратегического подхода к определению приоритетности реформ. Поэтому заблаговременное планирование действий на долгосрочную перспективу в дополнение к принятию незамедлительных мер имеет огромное значение для предотвращения нежелательных последствий реформ, проводимых в спешке, или для недопущения долгосрочного пренебрежения реформами, которое может затруднить проведение дальнейших реформ на более позднем этапе.

23. Роль и значение негосударственных субъектов, как правило, недооцениваются. В Афганистане внешние субъекты пытались упразднить систему неформального финансирования «хавала» и заменить ее обычными банками. В результате, скорее всего, были упущены многочисленные возможности, которые полноценно функционирующая система «хавала» могла бы обеспечить в плане доступа к финансированию⁵. В Сьерра-Леоне невозможность уделить достаточное внимание сектору правосудия является еще одним примером того, когда проведение последующих реформ было осложнено принятыми на самом раннем этапе решениями о немедленном установлении мира, в частности в том, что касается

³ По вопросу о системе политического управления в Ливане написано множество трудов. См., например, Waleed Hazbun, “Assembling security in a ‘weak state’: the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005”, *Third World Quarterly*, vol. 37, No. 6 (2016); и John Nagle, “Between entrenchment, reform and transformation: ethnicity and Lebanon’s consociational democracy”, *Democratization*, vol. 23, No. 7 (2016).

⁴ См. Siân Herbert, “Sequencing reforms in fragile states: topic guide” (Birmingham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, University of Birmingham, 2014).

⁵ Edwina A. Thompson, “The nexus of drug trafficking and Hawala in Afghanistan”, in Doris Buddenberg and William A. Byrd, eds., *Afghanistan’s Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy* (United Nations Office on Drugs and Crime and World Bank, 2006).

восстановления полномочий вождей вершить правосудие вместо реформирования системы местных судов⁶.

24. В отношении того, какие функции должны на самом деле выполняться в постконфликтных условиях в первую очередь, существуют значительные разногласия. В некоторых источниках эти функции разделены на две группы: функции, необходимые для «выживания», включая политическое урегулирование, безопасность, правосудие и базовый административный потенциал; и ожидаемые функции, т.е. государственные услуги, которые государство обязано предоставлять в принципе. К таким государственным услугам могут относиться: ведение хозяйственной деятельности, здравоохранение, образование, услуги, связанные с распоряжением водными ресурсами, инфраструктура, программы, связанные с занятостью, социальная защита, борьба с коррупцией, защита права на выражение мнений, демократическая подотчетность и т. д.

25. Набор этих функций является предметом спора, и специалисты пока не пришли к единому мнению о том, где проходит граница между этими областями и группами функций, и о том, должна ли вообще проводиться такая граница. Группа «Семь плюс» в своей программе «Новый курс» предлагает пять основных областей, имеющих приоритетное значение в постконфликтных условиях и оказывающих непосредственное влияние на государственное управление: а) легитимная политика; б) обеспечение безопасности; в) правосудие; г) основы экономической деятельности; и е) доходы и услуги.

26. Нежелание уделить местным органам власти достаточного внимания в постконфликтных условиях также указывает на иерархический характер функций⁷. Во многих государствах, переживающих конфликт, местные органы наделены недостаточными полномочиями и ресурсами, отчасти потому, что многие из них ранее являлись частью в высшей степени централизованной или авторитарной системы.

27. Как следует из опыта Ливана и Уганды, муниципальные органы в порядке удовлетворения потребностей, обусловленных войной, могут принимать меры в плане восстановления услуг, планирования и принятия решений на местном уровне, а также примирения и миростроительства на уровне общин⁸. Международные субъекты в большинстве случаев считают, что местные органы власти не в состоянии оказывать услуги, и поэтому полностью игнорируют эти органы, полагаясь в деле оказания услуг на неправительственные организации. Решения по мирным соглашениям зачастую принимаются централизованно и без учета мнений местных чиновников, хотя именно на этих чиновников ложится бремя ответственности за контроль над стрелковым оружием, реинтеграцию бывших комбатантов и решение сопутствующих социальных вопросов.

28. Есть ряд конкретных примеров проведения на базе местных органов власти мероприятий по восстановлению в постконфликтный период и оказанию помощи в целях развития, включая расчистку завалов, ремонт ключевой муниципальной инфраструктуры, оценку ущерба в послевоенный период и восстановление источников средств к существованию. Местные органы власти также служат каналами для оживления экономической деятельности и поощрения межобщинного миростроительства. Они играют особенно важную роль в процессах, которые непосредственно затрагивают местное население, включая расселение

⁶ Peter Albrecht and Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997–2013 — Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82 (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2015).

⁷ См., например, Paul Jackson and Gareth Wall, eds., *Post-Conflict Reconstruction and Local Government* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2019).

⁸ Ibid.

бывших комбатантов и перемещенных гражданских лиц и управление земельными ресурсами. Связанное с этими процессами перемещение населения, как правило, приводит к снижению численности населения в одних муниципалитетах и стремительной урбанизации в других (особенно в столицах). Эта динамика может усугублять проблему преступности, безработицы и незаконного строительства и оказывать давление на местные службы, включая службы водоснабжения и планирования.

29. Проблема недостаточного потенциала может усугубляться преднамеренными нападениями на должностных лиц местных органов власти во время некоторых конфликтов. Боевые действия в Непале на регулярной основе сопровождались похищениями местных должностных лиц с целью ослабления местной власти; во время войн в странах Западной Африки и в Уганде нападения на государственных должностных лиц также были широко распространенной практикой. Проблема недостатка кадров может усугубляться нежеланием сотрудников переезжать из столицы в районы, испытывающие потребность в кадрах, особенно если усилия по реконструкции осуществляются в условиях серьезного финансового кризиса⁹.

30. В рамках скоординированных и тщательно спланированных действий по наращиванию потенциала местных органов власти для решения этих вопросов необходимо признавать, что именно местные органы власти имеют больше всего возможностей для выполнения поставленных задач. Локальный план урегулирования конфликтов (в отличие от разработанного с той же целью национального плана или системы) может послужить не только средством учета мнений тех групп, которые чувствуют себя в изоляции, но и средством учета аспектов местных конфликтов по поводу земли. Конфликты часто бывают обусловлены местными проблемами, возникшими в постконфликтных условиях, и могут в конечном итоге перерасти в масштабное насилие.

IV. Легитимная политика

31. Характер мер политического урегулирования в постконфликтный период имеет определяющее значение для успеха или неудачи усилий в области миростроительства и государственного строительства, а также для развития системы государственного управления. Хотя меры, направленные исключительно на политическое урегулирование, могут приносить краткосрочную выгоду в постконфликтный период благодаря достижению договоренности как таковой, устойчивое развитие на более долгий срок требует применения более инклюзивного подхода во избежание изоляции и недовольства некоторых групп.

32. Обеспечение инклюзивности предполагает осуществление постоянных переходов в рамках процесса политического урегулирования, в отличие от достижения единоразовой договоренности. Процесс политического урегулирования на уровне элиты мог бы со временем стать более инклюзивным, хотя тот же самый процесс ставит перед внешним сообществом дилемму вмешательства, поскольку элита может не разделять ценности участников процесса развития. Во многих странах Африки к югу от Сахары самый главный вопрос заключается в том, сможет ли правящая с недавнего времени политическая партия или партии преодолеть наследие социальной раздробленности и добиться на уровне элиты

⁹ Paul Jackson, "Local government and decentralization in post-conflict contexts", *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, No. 6 (2016).

компромисса в деле обеспечения инклюзивности, включая некоторые элементы социального представительства¹⁰.

33. Легитимность считается важнейшим элементом миростроительства и государственного строительства, поскольку презюмируется, что она способствует сокращению масштабов насильственного конфликта за счет уменьшения количества разногласий и ослабления желания отдельных лиц и групп агрессивно оспаривать власть государственных органов. Также существует предположение, что легитимность способствует повышению качества государственных услуг за счет достижения компромисса между государством и гражданами, что способствует повышению эффективности государства и более справедливому оказанию услуг.

34. Несмотря на прочные теоретические и эмпирические основания добиваться укрепления легитимности государственных институтов, выбор достижения легитимности качестве центрального элемента политики государственного строительства сопряжен с рядом важных проблем:

а) легитимность — это социальное понятие, которое постоянно оспаривается и не имеет измеримых и согласованных контрольных показателей. Различные группы общества будут иметь разные мнения по поводу легитимности, и в глубоко фрагментированном постконфликтном обществе такие мнения могут быть взаимоисключающими;

б) значительные разногласия вызывает вопрос о том, является ли легитимность причиной или следствием построения гармоничного общества. Многие исторические процессы свидетельствуют о том, что легитимность строится на основе безопасности и стабильности, а не наоборот. Эта эндогенная взаимосвязь между легитимностью и безопасностью имеет последствия для определения приоритетности целей в области развития и управления в более широком плане;

в) отношения между государством и гражданином неоднозначны. Действия государства часто предпринимаются через посредство сетей, и отдельные лица могут вообще не приписывать государству никаких положительных черт. Улучшения в предоставлении услуг не всегда непосредственно выражаются в повышении легитимности.

35. Хотя установление легитимности сопряжено с серьезными проблемами, ее сохраняющуюся важность невозможно отрицать: эффективные органы государственного управления, как правило, являются гораздо более легитимными, чем неэффективные или коррумпированные органы государственного управления. Эффективное государственное управление и администрация являются центральными элементами легитимности государства.

V. Безопасность и правосудие

36. Безопасность, правосудие и верховенство права являются как важнейшими аспектами базового функционирования государства, так и неперенными условиями такой более долгосрочной деятельности, как базовое экономическое и социальное развитие. Восстановление безопасности в постконфликтный период зачастую является самой насущной проблемой, хотя по поводу основополагающих элементов восстановления безопасности и правосудия бытует множество мнений. Обычно меры в этой области включают в себя реформу сектора без-

¹⁰ Herbert, “Sequencing reforms in fragile states”.

опасности, правовую реформу, оказание правовой помощи, отправлении правосудия в переходный период и борьбу с коррупцией. В рамках реформы сектора безопасности мероприятия могут варьироваться от военных действий до подготовки военных, полицейских и судей и восстановления механизмов обеспечения безопасности, начиная с уровня отдельных поселений и заканчивая уровнем национальных комитетов по безопасности.

37. Из-за широкого диапазона мер, связанных с обеспечением безопасности и отправлением правосудия, возникают трудности в плане определения их направленности и приоритетности. Меры, принимаемые донорами, подвергаются критике за недостаточную скоординированность. В Сьерра-Леоне Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии выступало главным субъектом восстановления государственной власти в постконфликтный период и ожидало, что другие члены международного сообщества включатся в работу и профинансируют запланированные мероприятия¹¹. Однако этого не произошло. В результате чрезмерное внимание было уделено обеспечению безопасности и государственному строительству на ранних этапах в ущерб долгосрочному миростроительству на уровне общин, предоставлению услуг и проведению экономической реформы.

38. Для постконфликтных ситуаций характерна неустраняемая дилемма, связанная с обеспечением баланса между потребностью в обеспечении безопасности, с одной стороны, и доступом к правосудию и уважением норм в области прав человека, с другой стороны. Во многих ситуациях само государство, возможно, является источником конфликта и насилия, и, следовательно, поддержка такого государства может привести к усилению факторов, приведших к возникновению конфликта. В международной практике произошел постепенный переход к целостному подходу к безопасности и правосудию во избежание чрезмерного упора на обеспечение безопасности без сопутствующей реформы системы правосудия.

39. Чрезмерный упор на государственные системы отправления правосудия может также привести к игнорированию неформальных или традиционных систем, которые, несмотря на свой более широкий характер, могут обеспечивать некоторые услуги, обычно связанные с землей, безопасностью и правосудием, и обладать легитимностью. Государственное управление продолжает играть в этой системе важнейшую роль, поскольку не все традиционные системы воспринимаются как справедливые или соответствующие международным стандартам в области прав человека, особенно когда речь идет о гендерном равенстве.

40. Арбитражная и надзорная роль государственной администрации имеет большое значение для восстановления легитимности в глазах населения. Например, если говорить о безопасности в постконфликтных районах Эфиопии, формирование на уровне штатов для поддержания правопорядка в общинах полицейских сил, равнодушных к положению местных жителей, не только способствовало ликвидации давнего соперничества между государственными силами безопасности и традиционными властями, но и помогло значительно расширить доступ к правосудию для тех, кто не был охвачен традиционными системами, например для молодых женщин¹².

¹¹ Ibid. See also Albrecht and Jackson, *Securing Sierra Leone*.

¹² Paul Jackson, Demelash Kassaye and Edward Shearon, “‘I fought the law and the law won’: evidence on policing communities in Dire Dawa, Ethiopia”, *British Journal of Criminology*, vol. 59, No. 1 (January 2019).

VI. Основы экономической деятельности

41. Экономическое развитие часто называют одним из наиболее сложных элементов постконфликтного управления. Однако, хотя большинство доноров признают центральное значение возможностей для экономической деятельности, в том числе занятости, для людей в таких условиях, литературы по этому вопросу крайне мало.

42. Важность экономических возможностей неизменно подтверждается в ходе обследований населения в затронутых конфликтом районах, что позволяет сделать вывод о том, что отсутствие экономических возможностей может привести к дальнейшему конфликту и что невозможность экономического выживания может усугубить насилие и другие способствующие процессы, такие как миграция.

43. Экономические реформы носят в высшей степени политический характер, поскольку они предполагают передачу власти и доступа к ресурсам от одних групп (будь то преступные группы и субъекты «серой экономики» или государственные субъекты) другим группам в рамках законного государства. Такие реформы могут приводить к конфликтам и деструктивной деятельности, т.е. применению насилия теми сторонами и отдельными лицами, которые считают, что установление мира угрожает их власти, и подрывают попытки его достижения.

44. Экономический рост сопряжен с рядом рисков, включая значительный риск возобновления конфликта. Этот риск приводит к сокращению инвестиций в отрасли с длительным производственным циклом, такие как обрабатывающая промышленность, и концентрации экономической деятельности в основном на торговле и добыче первичных ресурсов. Кроме того, экономическая политика, как правило, направлена на формализацию экономической деятельности через посредство лицензирования, регулирования и налогообложения, а не на взаимодействие, например, с многочисленными неформальными предприятиями, которые могут возникнуть «на периферии» конфликта.

45. Факты свидетельствуют о том, что управление хозяйственной деятельностью имеет огромное значение, однако результаты могут стать очевидными не сразу. Реализация этой долгосрочной концепции невозможна без участия государства, а для этого необходимы государственные служащие, которые понимают особенности частного сектора и готовы сотрудничать с ним в целях разработки долгосрочной стратегии.

VII. Доходы и услуги

46. Управление государственными доходами и создание потенциала для эффективного и подотчетного предоставления услуг являются основными сферами государственного управления. Управление государственными финансами считается одной из главных задач государственного управления и предполагает реформирование или восстановление таких функций, как налогообложение, казначейские операции, бюджетирование, бухгалтерский учет, финансовая отчетность и представление докладов. В совокупности от реформ в этих областях зависят выплата окладов государственным служащим, перераспределение товаров и услуг и повышение транспарентности государственных структур.

47. Хотя предоставление некоторых услуг может, хотя бы в краткосрочной перспективе, осуществляться на контрактной основе, базовые функции управления государственными финансами гораздо труднее передать на подряд за пределами органов государственной администрации и для их выполнения требуется стремительное наращивание потенциала государственных служащих.

48. Постконфликтное восстановление может создавать благоприятные условия для проведения реформ, которые, возможно, было бы труднее провести в мирное время, но это преимущество частично компенсируется недостатком потенциала в области государственного управления в и без того трудных условиях. Главная проблема в данной ситуации заключается в мобилизации достаточных ресурсов для проведения реформ в условиях острейшей и зачастую долговременной нехватки потенциала. В качестве краткосрочного решения во многих постконфликтных ситуациях возможно привлечение внешних консультантов или наем в качестве консультантов представителей диаспоры. Однако такие внешние консультанты обычно привлекаются на международной основе, что может вызвать разногласия между ними и кадровыми государственными служащими.

49. Одной из важнейших функций государственного аппарата является сбор налогов, который позволяет государству осуществлять всю свою остальную деятельность. Любая попытка обеспечения устойчивости требует наличия государственной налоговой системы, способной мобилизовать доходы и тратить их надлежащим образом. Еще одной важной проблемой в этой области является обеспечение баланса между очевидными краткосрочными последствиями и долгосрочными изменениями в контексте возврата к политическому управлению и легитимности.

50. Связь между предоставлением услуг и легитимностью государства не вполне четка, хотя предполагается, что повышение качества услуг повысит легитимность предоставляющего их субъекта. Данные свидетельствуют о том, что между оказанием услуг и легитимностью существуют нелинейные отношения, на которые влияют ожидания, субъективные оценки, простота установления авторства и характеристики услуги. Отсутствие доступа к услугам или отсутствие доступа к эффективным услугам может послужить важным фактором отчуждения и конфликта, в частности если считается, что такое отсутствие доступа обусловлено этническими или территориальными соображениями, особенно когда в городских районах, например столице, предоставляются надлежащие услуги, а в других районах — нет. Кроме того, организация предоставления качественных услуг в таких областях, как водоснабжение, электроснабжение и правосудие, может оказать положительное влияние на восприятие государства гражданами, хотя это не так просто.

VIII. Выводы и рекомендации

51. В постконфликтных условиях создание жизнеспособной государственной администрации является важнейшим аспектом восстановления системы управления и поддержки долгосрочного миростроительства. Главным элементом государственной администрации является штат квалифицированных государственных служащих, способных оказывать государственные услуги. Функциональные органы государственной администрации национального и местного уровня играют гораздо более важную роль, чем простое оказание услуг и создание условий для эффективного оказания помощи. Эффективные органы местного самоуправления предоставляют для международных субъектов сети, местные знания и поддержку, которые продолжают существовать еще долгое время после свертывания международного присутствия и образуют основу долгосрочного миростроительства и восстановления.

52. Миростроительство требует восстановления доверия к государственным учреждениям. Для этого необходимо реорганизовать систему государственного управления таким образом, чтобы граждане могли забыть о роли политических субъектов в изначальном конфликте, а государственные органы могли быть

представительными и оказывать услуги на инклюзивной основе. Возврат к практике предоставления государственных услуг обеспечивает для государств самую надежную основу для взаимодействия с населением. Устройство, функционирование и состав государственных органов становятся важнейшими элементами государственного строительства и миростроительства. Именно поэтому принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития особенно важны в постконфликтных ситуациях.

53. Государственные органы власти зачастую являются активными участниками конфликтов. Хотя некоторые из них, возможно, внесли в эти конфликты свой вклад, все они в той или иной степени являются жертвами. Государственные служащие, как правило, подвергаются нападениям во время конфликтов, а восстановление поврежденных государственных структур и набор кадров представляют собой сложную задачу. Тем не менее эти процессы открывают возможности для преобразований в ходе восстановления систем государственного управления. Государственное управление в интересах устойчивого развития, основанное на принципе эффективности, может служить моделью и примером для подражания в инклюзивном принятии решений, обеспечении социальной сплоченности и миростроительстве в более широком смысле, а также в проведении различий между принципами государственного управления во время конфликтов и после них. Вместе с тем следует отметить, что не все условия одинаковы и что уровень недоверия к государственным органам в разных постконфликтных ситуациях варьируется.

54. Государственное управление ориентировано в первую очередь на людей. Критерием измерения его эффективности является то, насколько хорошо государственные служащие могут выполнять свои функции. Важным аспектом здесь является подготовка, однако она должна дополняться другими связанными с потенциалом факторами, такими как порядок приема на работу и увольнения, гибкость методов работы, внутренняя культура конкретного учреждения и сочетание директивных, технических и политических навыков. В постконфликтных ситуациях, помимо обычных трудностей, связанных с выплатой заработной платы, условиями труда и способностями сотрудников, вероятны значительные проблемы с наймом и удержанием достаточно мотивированных и квалифицированных кадров. К числу этих проблем относится улучшение показателей гендерной представленности в различных службах в интересах расширения доступа женщин.

55. Реформированные органы государственного управления, действующие в соответствии с принципами эффективного управления в интересах устойчивого развития, также должны быть транспарентными и подотчетными структурами. В число основных причин конфликта входят изоляция, которую ощущают на себе конкретные группы в обществе, и кажущаяся несправедливость, отсутствие транспарентности, недостаточный доступ к услугам и благам, которыми пользуются государственные должностные лица, а также коррупция. В отсутствие эффективного надзора конфликт создает благоприятную среду для коррупции; хорошо известно, что коррупция широко распространена в постконфликтных ситуациях, когда в рамках проектов по восстановлению выдаются крупные внешние подряды. Таким образом, этот этап, когда органы государственного управления находятся в самом уязвимом положении, имеет решающее значение для самих органов, их этики и их профессионализма.

56. Для сохранения профессиональной честности необходимы не просто правила и законы: она тесно связана с культурой, а культура отчасти является результатом эффективного руководства, и наоборот. Руководство зависит отчасти

от системы государственного управления, а отчасти от механизмов политического надзора, которые должны рассматриваться как общественностью, так и другими государственными органами в качестве структур, способных принимать эффективные меры в отношении тех, кто нарушает правила и законы. В соответствии с принципами эффективного управления в интересах устойчивого развития ценности и культурные установки играют важнейшую роль в поддержании авторитета, легитимности и потенциала государственной администрации.

57. Обсуждение вопросов ориентированного на результаты государственного управления в постконфликтных ситуациях в рамках Комитета экспертов по государственному управлению должно учитывать как краткосрочные, так и долгосрочные результаты. Комитет мог бы сосредоточить свое внимание на этом вопросе и на выработке руководящих указаний по поводу восстановления пользующихся доверием государственных учреждений и структур государственной администрации в постконфликтный период, в частности по поводу того, каким образом государственное управление и администрация могут внести позитивный вклад в миростроительство. В приложении к настоящему документу приводятся примеры конкретных случаев, когда принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития могли бы посчитаться актуальными.

Приложение

Принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития и постконфликтных ситуациях

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
Компетентность	Требования в отношении компетентности в постконфликтных ситуациях весьма широки. Государственные служащие должны принимать решения политического и технического характера в трудных условиях и идти на многочисленные компромиссы. Они также должны сотрудничать с международными и региональными учреждениями и местными партнерами и служить главным связующим звеном между правительством и местными структурами и населением. Наем и удержание компетентных государственных служащих во время и после конфликтов являются трудной задачей.	Пока на уровне государства происходит развитие основных сфер компетенции, можно было бы уделить внимание устранению недостатка компетенции в деле оказания услуг в краткосрочной перспективе. Например, в Мозамбике для управления таможенными операциями и подготовки новых национальных сотрудников таможни был заключен контракт с международной фирмой. Этот контракт предусматривал постепенный и поэтапный возврат полномочий национальному правительству с четким распределением обязанностей и постановкой целей. Такая комбинированная программа управления и создания потенциала позволила развить основную компетенцию без необходимости приостанавливать оказание услуг.
Рациональная политика	В постконфликтных ситуациях процесс развития подразумевает множественные компромиссы. Необходимо учитывать баланс между: а) применением опыта других стран и развитием местного потенциала; б) расходованием средств на восстановление функций и незамедлительным возобновлением оказания услуг; с) оперативностью, достигаемой благодаря централизации, и более медленными процессами, обусловленными применением децентрализованной модели; d) восстановлением прежних и созданием новых служб; e) повышением легитимности и демократичности и установлением власти правительства; и f) полномочиями и ролью центрального правительства и местных органов власти.	Долгосрочное планирование не может осуществляться на контрактной основе, но при этом органы государственного управления в рамках национальных планов развития должны проводить различие между краткосрочными неотложными задачами и целями на долгосрочную перспективу. Некоторые страны, находящиеся в постконфликтной ситуации (например, Колумбия, Сьерра-Леоне и Чад) используют цели в области устойчивого развития в качестве способа увязки своих национальных компонентов развития с долгосрочными задачами, предусмотренными этими целями ^а . Для содействия этому процессу Организация Объединенных Наций призвала к координации деятельности внешних субъектов на основе предусматривающих участие многих доноров подходов, в соответствии с которыми различные сектора и различные субъекты фигурируют в рамках единого общего плана.
Сотрудничество	Государственные чиновники должны сотрудничать друг с другом, с внешними учреждениями по вопросам развития, с внешними структурами	В Южном Судане, например, важнейшими препятствиями на пути развития частного сектора считаются политическая нестабильность и отсутствие доступа к электроэнергии, земле и источникам финансирования ^б .

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
Добросовестность	безопасности и с негосударственным сектором. Помимо координации помощи, одной из наиболее сложных областей является экономическое развитие в партнерстве с частным сектором. Проблема коррупции в постконфликтных условиях может быть многогранной и трудноразрешимой. Она может быть связана как с состоянием общих принципов подотчетности, в частности кодексами поведения и шкалой вознаграждения и справедливой оплаты труда государственных служащих, так и с механизмами контроля над тем, кто имеет доступ к связанным с коррупцией сферам и возможности для получения максимальной личной выгоды.	При поддержке Всемирного банка в Южном Судане в целях разработки стратегического инструмента, способствующего экономическому развитию частного сектора, был создан механизм государственно-частного диалога — Южносуданский предпринимательский форум. В работе Форума участвуют представители как правительства, так и частного сектора, и принятые на нем решения ложатся в основу таких процессов, как разработка политики, повышение эффективности планирования реформ, формирование более широкого понимания предпринимательской деятельности, повышение подотчетности и транспарентности и определение приоритетности и последовательности реформ. Он также выступает в качестве внешнего механизма наблюдателя за самим процессом реформ. Непал в рамках своих усилий по постконфликтному восстановлению институционализировал подходы к борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности, создав комиссию по расследованию случаев злоупотребления властью, наделенную полномочиями проводить расследования в отношении любого государственного служащего. В Либерии действует комплексная национальная стратегия борьбы с коррупцией, предусматривающая выявление причин и восприятия коррупции, меры по сокращению возможностей для коррупции, анализ остроты проблемы коррупции и отказ от коррупционной практики. В середине 1990-х годов в целях сведения к минимуму возможностей для коррупции для таможенников в Грузии были четко определены сроки службы на границе и установлена быстрая ротация в целях повышения лояльности персонала.
Транспарентность	В постконфликтной среде информация пользуется большим спросом и нередко ощущается недостаток точных данных для принятия обоснованных решений. На этапе восстановления функций правительства после конфликта есть смысл учитывать, что прежний режим, возможно, не придерживался принципа транспарентности при разработке политики; также возникает проблема трудности измерения показателей транспарентности. В странах, переживших конфликт, особенно рискованной сферой с точки зрения транспарентности процесса и возможностей для коррупции являются закупки.	Независимые аудиторские компании, сотрудничающие с гражданским обществом, могут быть важными источниками информации для повышения уровня транспарентности. Помимо содействия применению принципа справедливости, например в сфере закупок, аудиторские компании могут публиковать аудиторские отчеты о государственных учреждениях и действовать в качестве посредников между правительством и населением, предоставляя обеим сторонам данные и аналитические сведения. Одной из важнейших областей, связанных с реформами в постконфликтный период, является земельная регистрация. После завершения конфликта в Камбодже правительство предоставило населению доступный способ регистрации права собственности на землю с учетом мнений общин и интересов доноров. Вместе с тем оно пришло к выводу, что, несмотря на важность для обеспечения транспарентности и легитимности, процесс реформирования процедур земельной регистрации занимает много вре-

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
Независимый надзор	Во многих переживших конфликт обществах надзор со стороны не связанных с правительством структур весьма слаб; организации гражданского общества либо больше не существуют, либо занимаются такими неотложными вопросами, как правосудие переходного периода. Независимый надзор мог бы осуществляться международным сообществом, которое также могло бы участвовать, например, в создании комиссий по государственной службе.	Используемая в Камбодже система предусматривает демократические способы регистрации земельных прав, повышение осведомленности общественности о ее правах и ведение транспарентного и доступного реестра, с которым любой человек может ознакомиться и в случае необходимости оспорить содержащуюся в нем информацию. Представителям маргинализированных групп (инвалидам и лицам, не умеющим читать) была оказана дополнительная помощь, и в результате в стране был составлен точный и в целом законный реестр прав на землю ^c .
Принцип «никто не должен быть забыт»	Постконфликтное восстановление зачастую сосредоточено на восстановлении институтов и структур; меньше внимания уделяется людям, которые, возможно, были непосредственно затронуты конфликтом. В таких условиях, когда этим людям много лет приходится ждать восстановления справедливости в рамках механизма правосудия переходного периода, в самом неблагоприятном положении оказываются те, кто и так больше всего потерял.	Насущная проблема, связанная с созданием независимых надзорных учреждений, заключается в найме квалифицированного и пользующегося доверием персонала, который будет возглавлять их. В Сьерра-Леоне эта реальная проблема возникла в отношении комиссий государственного сектора, поскольку многие старшие государственные служащие не пользовались доверием. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии сотрудничало с правительством в целях создания надзорных учреждений, возглавляемых добросовестными людьми, многие из которых, например координатор по вопросам национальной безопасности, пользовались доверием обеих основных политических партий ^d .
Недискриминация	Дискриминацию часто относят к источникам конфликтов, и именно поэтому инклюзивность должна быть одним из важнейших элементов системы государственного управления, особенно если эта система воспринимается в качестве микрокосма, представляющего общество, которому она служит. Учреждения должны быть построены по принципу инклюзивности и доступ-	К числу успешных программ в этой области относятся жилищные программы в Руанде и Южной Африке и, в частности, программа увеличения поголовья скота на северо-востоке Уганды, где в результате конфликта были уничтожены основные источники средств к существованию ^e . Увеличение поголовья скота обеспечило для этого неблагоприятного региона экономические возможности для восстановления без зависимости от международной помощи и дало толчок развитию экономики.
		Инклюзивные учреждения являются важным средством построения мира и обеспечения устойчивого развития в долгосрочной перспективе. Практика набора сотрудников таких важнейших структур, как органы государственного управления, вооруженные силы и полиция, зачастую основывается на скрытых предрассудках и нуждается в реформировании. Предвзятость может в еще большей степени проявляться в практике набора сотрудников различных учреждений, которая является отражением исторических предрассудков или, как в случае таких многонациональных

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
	ности для граждан и укомплектованы сотрудниками, представляющими различные категории населения. Кроме того, учреждения должны придерживаться недискриминационной политики в своем взаимодействии с пользователями. Продвижение по службе и служебная аттестация должны производиться по заслугам.	стран, как Бурунди, этнических предрассудков, которые необходимо преодолеть.
Участие	Обеспечение широкого участия имеет большое значение в ситуациях, когда некоторые группы считают себя непредставленными в органах государственной службы. Негосударственные субъекты и группы гражданского общества, в частности, могут играть важную роль в устранении факторов конфликта, а также в поощрении диалога и даже экономического развития и справедливости.	Женщины сталкиваются с особыми трудностями при поступлении на государственную службу в постконфликтных условиях. Несмотря на важную роль многих женщин в гражданском обществе в качестве посредников, лидеров и комбатантов и их роли в миростроительстве на местном уровне, в постконфликтных условиях часто наблюдается возврат к традиционным гендерным ролям. Внешние субъекты редко имеют в своем распоряжении точные гендерные данные, из-за чего становится трудно выполнить просьбу Совета Безопасности, содержащуюся в его резолюции 1325 (2000) , учитывать гендерные аспекты при согласовании и осуществлении мирных соглашений. В своем докладе 2010 года об участии женщин в миростроительстве (A/65/354-S/2010/466) Генеральный секретарь представил план действий по вопросу о женщинах и миростроительстве и особо подчеркнул, что Организация Объединенных Наций должна содействовать миростроительству с учетом гендерных аспектов путем обеспечения того, чтобы сторонние учреждения обладали необходимыми возможностями для обеспечения доступности всех операций для женщин и девочек и чтобы поощрялось участие женщин процессах принятия решений в области государственного управления. В этой связи большое значение приобретают мероприятия по учебной подготовке и система квот.
Субсидиарность	В дискуссиях в рамках постконфликтного восстановления местным органам власти, как правило, уделяется мало внимания; при этом причинами конфликтов часто являются проблемы местного уровня, например проблема доступа к земле в постконфликтной среде, которая со временем может привести к повсеместному насилию. Местные знания имеют огромное значение для миростроительства.	Опыт постконфликтного восстановления в Тиморе-Лешти указывает на важность основанного на широком участии планирования мероприятий по восстановлению и местных демократических структур ^f . Мероприятия по восстановлению проводились с использованием средств целевых фондов и на основе задействования различных общин, неправительственных организаций и частного сектора, а также местных органов власти в целях содействия восстановлению на местах, включая кредитование частного сектора (например, государственно-частное финансирование) и устройство под непосредственным руководством общин систем орошения для сельского хозяйства. При этом было отмечено, что мероприятиям по

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
Межпоколенческая справедливость	В органах государственного управления, придерживающихся политики изоляции, не только не обеспечивается справедливый гендерный баланс, но и зачастую главную роль играют представители конкретной возрастной группы, в то время как другие квалифицированные сотрудники имеют лишь ограниченные возможности. Обеспечение инклюзивности подразумевает, в том числе, устранение межпоколенческого неравенства и создание возможностей для карьерного роста более молодых сотрудников.	наращиванию потенциала следовало уделить внимание на более раннем этапе, до свертывания деятельности международных субъектов^g. В процессах постконфликтного восстановления молодым людям редко уделяется должное внимание. Молодых людей воспринимают как угрозу или как незрелых членов общества, и к их мнению почти не прислушиваются, хотя повстанческие движения имеют в своих рядах огромное количество молодежи, и некоторые молодые люди играют в обществе многоаспектную роль. Молодых людей следует рассматривать и изучать в качестве проводников устойчивого мира, а не источников физического насилия; также важно учитывать структурные и культурные факторы насилия и проводить социальные преобразования, которые необходимы для превращения поощряющих насилие, дискриминационных и иерархических структур и органов государственной администрации в основанные на широком участии и инклюзивные учреждения. Совет Безопасности в своей резолюции 2250 (2015) о молодежи, мире и безопасности признал конструктивный вклад молодежи в усилия по обеспечению мира и учредил общую основу для поддержки ее усилий. В докладе Межучрежденческой сети по вопросам развития молодежи, озаглавленном «Участие молодежи в миростроительстве: практическое руководство», приводится ряд примеров мер стратегического и программного характера из различных затронутых конфликтом стран, которые могли бы способствовать обеспечению такого участия.

^a Valentina Resta, “Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state”, in *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.H.1).

^b Stephen Commins and others, *Pooled Funding to Support Service Delivery: Lessons of Experience from Fragile and Conflict-Affected States* (London, Department for International Development, United Kingdom, 2013).

^c Mika-Petteri Törhönen and David Palmer, “Land administration in post conflict Cambodia”, paper prepared for the Symposium on Land Administration in Post Conflict Areas, Geneva, April 2004.

^d Peter Albrecht and Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997–2013 — Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82 (Routledge, 2015).

^e Более подробную информацию по Уганде см. в Jamie Boex, Deborah Kimble and Juliana Pigey, “Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: an emerging natural experiment in northern Uganda”, IDG Working Paper, No. 2010-01 (Washington, D.C., Urban Institute Centre on Development and Governance, 2010).

^f Paul Jackson, “Local government and decentralization in post-conflict contexts”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, No. 6 (2016).

^g Klaus Rohland and Sarah Cliffe, “The East Timor reconstruction programme: successes, problems and trade-offs”, CPR Working Paper, No. 2 (Washington, D.C., World Bank, 2002).