



Генеральная Ассамблея

Совет Безопасности

Distr.: General
11 June 2021
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семьдесят пятая сессия
Пункт 66 b) повестки дня

**Новое партнерство в интересах развития Африки:
прогресс в осуществлении и международная
поддержка: причины конфликтов и содействие
обеспечению прочного мира и устойчивого
развития в Африке**

Совет Безопасности
Семьдесят шестой год

Содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [74/302](#) Генеральной Ассамблеи от 3 сентября 2020 года, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать отслеживать вызовы, сохраняющиеся и возникающие в деле продвижения к прочному миру и устойчивому развитию в Африке, и ежегодно докладывать по этим вопросам Ассамблее. Название настоящего доклада было изменено на «Содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке», чтобы отразить его перспективную направленность.

Во всем мире, но в особенности в Африке, нестабильность и конфликты продолжают порождать и усугублять нищету и хрупкость институциональных структур, что, в свою очередь, уменьшает устойчивость к внешним воздействиям и перспективы мира. У конфликтов множество различных причин, факторов, лежащих в основе, и поводов. В настоящем докладе рассматриваются проблемы, связанные с предотвращением конфликтов и сохранением мира в Африке, с той точки зрения, которая часто упускается из виду, а именно с точки зрения роли неэффективного или неудачного планирования и предоставления государственных услуг как одного из источников нестабильности и потенциального движущего фактора или повода для конфликта.

В докладе эти трудности рассматриваются с точки зрения четырех основных проблем в области государственных услуг, которые отмечаются в Африке, но которые не являются уникальными для этого континента, а именно:



неравенство в плане доступа к услугам; процессы планирования и предоставления услуг не способствуют охвату услугами всех слоев населения; коррупция в сфере предоставления услуг; и предоставление услуг в районах, где бросаются вызовы государственной власти.

В докладе также приводятся примеры того, как система Организации Объединенных Наций использует свой разнообразный потенциал для поддержки развития, ориентированного на предотвращение конфликтов. Предлагаются меры по активизации коллективных усилий, направленных на ускоренную реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Повестки дня Африканского союза на период до 2063 года в ходе десятилетия действий по достижению целей в области устойчивого развития на основе подхода, ориентированного на предупреждение конфликтов.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 74/302 от 3 сентября 2020 года, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать отслеживать вызовы, сохраняющиеся и возникающие в деле продвижения к прочному миру и устойчивому развитию в Африке, включая коренные причины конфликтов и условия для содействия обеспечению устойчивого развития, а также применяемый системой Организации Объединенных Наций подход и оказываемую ею поддержку и ежегодно докладывать по этим вопросам Ассамблее.

2. Организация Объединенных Наций прилагала значительные усилия для предотвращения конфликтов и сохранения мира, что имеет первоочередное значение для устранения самых больших препятствий на пути реализации как Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, так и Повестки дня Африканского союза на период до 2063 года. Был достигнут прогресс в обеспечении слаженной работы всех основных компонентов системы Организации Объединенных Наций в целях оказания поддержки государствам-членам в их деятельности, направленной на достижение устойчивого мира и развития.

3. Во всем мире, но в особенности в Африке, нестабильность и конфликты продолжают порождать и усугублять нищету и являются одной из ключевых причин хрупкости институциональных структур, что, в свою очередь, уменьшает устойчивость к внешним воздействиям и перспективы мира. У конфликтов множество различных причин, факторов, лежащих в основе, и поводов. В настоящем докладе рассматриваются задачи, связанные с предотвращением конфликтов и сохранением мира в Африке, в контексте роли неэффективного или неудачного планирования и предоставления государственных услуг как одного из источников нестабильности и потенциального фактора или повода для конфликта. В докладе также приводятся примеры того, как система Организации Объединенных Наций использует свой разнообразный потенциал для поддержки развития, ориентированного на предотвращение конфликтов, и предлагаются меры по укреплению коллективных усилий, направленных на ускоренную реализацию Повестки дня на период до 2030 года и Повестки дня на период до 2063 года в ходе десятилетия действий по достижению целей в области устойчивого развития.

4. При подготовке настоящего доклада Канцелярия Специального советника по Африке взаимодействовала с государствами-членами, Генеральной Ассамблеей и Комиссией по миростроительству. Были проведены консультации со структурами системы Организации Объединенных Наций через посредство междепартаментской целевой группы по африканским вопросам. В частности, в проведении этого аналитического обзора участвовали Управление по координации деятельности в целях развития, занимающиеся Африкой отделы Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамента операций в пользу мира, Управление по поддержке миростроительства, Управление по координации гуманитарных вопросов, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирная продовольственная программа и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»). Тридцать страновых групп Организации Объединенных Наций, расположенных в Африке, предоставили полевые оценки, которые легли в основу этого анализа. Также были проведены консультации с представителями научных кругов и экспертами.

II. Условия для обеспечения прочного мира и устойчивого развития в Африке

5. За 22 года, прошедших после выхода первого доклада Генерального секретаря о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке, Организация Объединенных Наций приобрела более глубокое представление о различных факторах, способствующих конфликтам в Африке, и о сложных взаимосвязях, которые объединяют эти факторы. Вместе с тем все еще остаются вопросы о том, каким образом нестабильность, конфликты и развитие пересекаются и влияют друг на друга.

6. За последние десятилетия африканские страны добились значительных социально-экономических успехов. В период с 2000 по 2018 год среднегодовой рост валового внутреннего продукта (ВВП) в Африке составил 4,6 процента, причем 11 стран достигли статуса стран со средним или высоким уровнем дохода¹. В совместном докладе, опубликованном в 2019 году, Африканский союз и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отметили сочетание нескольких положительных факторов в регионе, которые сделали возможным этот рост, включая значительное улучшение инфраструктуры, увеличение иностранных инвестиций, укрепление потенциала, революцию в области мобильной связи, рост предпринимательства и инноваций, последовательное расширение прав и возможностей женщин и принятие региональных стандартов качества.

7. В 2013 году Африканский союз выдвинул амбициозную инициативу под названием «Заставим пушки в Африке замолчать к 2020 году». Эту инициативу, период действия которой был продлен до 2030 года, дополнил Генеральный план Африканского союза по принятию практических мер с целью заставить пушки в Африке замолчать к 2020 году, который направлен на борьбу с многочисленными факторами, определяющими взаимосвязь между устойчивым развитием и конфликтами, такими как слабые системы государственного управления и социально-экономическое неравенство. В рамках вышеупомянутой инициативы уделяется особое внимание этой взаимосвязи и тем самым признается необходимость урегулирования конфликтов для реализации устойчивого развития и концепции Повестки дня на период до 2063 года. Ожидается, что благодаря созданию в январе 2021 года Африканской континентальной зоны свободной торговли, что является важным достижением для Африки, появятся более благоприятные условия для устойчивого экономического роста, создания рабочих мест и повышения уровня жизни, что будет способствовать укреплению стабильности и мира (см. [S/2020/1310](#)). Кроме того, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности в своих недавно принятых идентичных резолюциях о миростроительстве и сохранении мира — [75/201](#) и [2558 \(2020\)](#) соответственно — вновь заявили, что для того, чтобы деятельность в сфере миростроительства была эффективной, в ней должна участвовать вся система Организации Объединенных Наций.

8. С учетом этих событий при составлении ежегодного доклада Генерального секретаря о содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке будет применяться более многоаспектный подход, основанный на систематическом мониторинге и анализе динамичного характера разнообразных и

¹ African Union Commission and Organisation for Economic Co-operation and Development, *Africa's Development Dynamics 2019: Achieving Productive Transformation* (Addis Ababa; Paris, OECD Publishing, 2019).

взаимосвязанных факторов конфликтов, с использованием данных, исследований и консультаций.

9. Канцелярия Специального советника по Африке будет подходить к подготовке ежегодного доклада как к серии материалов, посвященных анализу таксономии движущих сил конфликта, при этом каждый ежегодный доклад будет посвящен одной из следующих широких тематических групп:

а) политика и государственное управление, например положение в плане демократии, включая роль женщин, молодежи и средств массовой информации; избирательные системы; коррупция; слабые, неэффективные, политизированные или неинклюзивные административные системы и процессы; доверие к государственным институтам; и пограничные споры;

б) социальные вопросы, такие как доступ к основным услугам; статус и права меньшинств и дискриминация по признаку этнической принадлежности, языка, гендерной принадлежности или религии; предоставление убежища и миграция; и незаконный оборот наркотиков, в том числе через государственные границы;

с) правосудие и безопасность, например слабые судебные системы и верховенство права; отсутствие эффективной системы защиты прав человека; роль армии и полиции; отсутствие подотчетности; и внешняя динамика;

д) проблемы с обеспечением источников средств к существованию, такие как отсутствие доступа к экономическим возможностям, ресурсам и занятости; экономическая политика; владение и пользование земельными и водными ресурсами и полезными ископаемыми, в том числе трансграничными, и получение выгод от их использования; и загрязнение и другие экологические факторы.

10. Настоящий доклад посвящен тематической группе социальных вопросов, более конкретно — предоставлению государственных услуг как одному из факторов динамики конфликтов и нестабильности.

А. Конфликты и нестабильность в Африке

11. Хотя большинство конфликтов в Африке носят внутригосударственный характер, за последние несколько десятилетий многие из них приобрели более комплексный и региональный характер. Все чаще в них участвуют негосударственные вооруженные группы, связанные с преступным миром или террористическими сетями, которые действуют через границы, а также группы самообороны и ополчения, которые часто формируются по этническому признаку и разжигают межобщинное насилие. В результате стало труднее поддерживать мир и предотвращать или разрешать затяжные и повторяющиеся конфликты, зачастую потому, что их глубинные причины недостаточно хорошо понятны или не устранены. Мирные соглашения, редко выполняемые в полном объеме, обычно охватывают лежащие на поверхности причины и редко затрагивают глубоко укоренившиеся факторы, которые вызывают или подпитывают конфликты. Кроме того, многие страны Африки продолжают сталкиваться с многочисленными проблемами, которые подрывают стабильность общества и национальную сплоченность и которые усугубляются из-за продолжающейся пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19).

1. Конфликты и нестабильность: тенденции

12. Нестабильность и конфликты остаются главными проблемами в Африке. Данные о текущих конфликтах, нестабильности и связанных с конфликтами

инцидентах говорят о четкой тенденции к росту на всем континенте за последние пять лет².

13. Согласно одной из баз данных, в 2019 году в 19 странах Африки было отмечено 27 активных конфликтов, число жертв которых, согласно имеющимся данным, составило 8855 человек³. После 2015 года количество конфликтов несколько увеличилось⁴. Кроме того, с 2015 по 2020 год количество инцидентов, связанных с общественными беспорядками, увеличилось почти вдвое.

14. Несмотря на снижение показателей по восточной, северной и южной частям Африки, в целом на континенте в период с 2015 по 2020 год на 30 процентов увеличилось число ожесточенных войн и конфликтов⁵, что во многом обусловлено значительным ростом числа порождающих конфликты событий в Центральной и Западной Африке в 2015–2020 годах и заметным ростом числа как общественных беспорядков, так и войн в Восточной Африке в 2019–2020 годах (таблица 1).

Таблица 1
Инциденты, связанные с общественными беспорядками и ожесточенными конфликтами, в субрегионах Африки, 2015–2020 годы: тенденции

<i>Инциденты, связанные с общественными беспорядками: тенденции</i>							
<i>Регион</i>	<i>2015– 2016 годы</i>	<i>2016– 2017 годы</i>	<i>2017– 2018 годы</i>	<i>2018– 2019 годы</i>	<i>2019– 2020 годы</i>	<i>2015– 2020 годы</i>	<i>2020 год (всего)</i>
Восточная Африка	203	(237)	(211)	(201)	115	(331)	1 246
Центральная Африка	20	19	5	572	94	710	1 092
Северная Африка	158	189	66	3 976	(556)	3 833	5 262
Южная часть Африки	(74)	(453)	91	437	160	161	1 862
Западная Африка	(222)	257	(1)	623	1015	1 672	3 014

<i>Инциденты, связанные с ожесточенными конфликтами и войнами: тенденции</i>							
<i>Регион</i>	<i>2015– 2016 годы</i>	<i>2016– 2017 годы</i>	<i>2017– 2018 годы</i>	<i>2018– 2019 годы</i>	<i>2019– 2020 годы</i>	<i>2015– 2020 годы</i>	<i>2020 год (всего)</i>
Восточная Африка	100	284	(212)	(387)	208	(7)	2 578
Центральная Африка	127	236	359	(93)	439	1 068	1 560

² Armed Conflict Location and Event Data Project database, 2020; Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo Conflict Dataset.

³ Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo Armed Conflict Dataset version 20.1 and Uppsala Conflict Data Program Battle-related Deaths Dataset version 20.1. В качестве показателя числа погибших используется оптимальный оценочный показатель Упсальской программы данных о конфликтах для смертей, связанных с боевыми действиями, в том или ином году.

⁴ Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo Armed Conflict Dataset version 20.1.

⁵ Armed Conflict Location and Event Data Project database, 2020.

Инциденты, связанные с ожесточенными конфликтами и войнами: тенденции

Регион	2015– 2016 годы	2016– 2017 годы	2017– 2018 годы	2018– 2019 годы	2019– 2020 годы	2015– 2020 годы	2020 год (всего)
Северная Африка	(251)	(596)	(244)	608	(80)	(563)	1 584
Южная часть Африки	(17)	7	1	(1)	(9)	(19)	9
Западная Африка	(7)	271	195	249	612	1 320	1 949

Источник: Armed Conflict Location and Event Data Project database, 2020.

2. Движущие силы, лежащие в основе конфликтов и нестабильности

15. Хотя список перечисленных ниже элементов не является исчерпывающим, и эти элементы могут частично совпадать, он помогает проиллюстрировать многомерный и сложный характер причин и движущих сил, лежащих в основе нестабильности и ожесточенных конфликтов в Африке:

а) соперничество за политическую власть и за ресурсы между политическими элитами порой вызывает конкуренцию между различными группами и мобилизацию по этническим, религиозным или языковым признакам. Такие разногласия часто обостряются из-за несовершенных и оспариваемых политических процессов, слабости институтов, предвзятости по этническому и географическому признаку, а также из-за антагонистического характера политического соперничества, когда потеря контроля над властью означает политическую маргинализацию;

б) отсутствие общих концепций в этнически разнообразных политико-территориальных единицах и использование идентичности в политических целях по-прежнему способствуют нестабильности и конфликтам на континенте, подпитывая страх, недоверие, чувство изоляции и исторические обиды, как реальные, так и мнимые, которые еще более усиливаются с помощью социальных сетей;

в) отсутствие доступа к правосудию, широко распространенная безнаказанность и реальная или предполагаемая пристрастность систем правосудия, nepoтизм и коррупция в сочетании с ограничением свободы слова, ассоциации и мирных собраний часто приводят к социальным волнениям и нестабильности. Ситуацию может усугубить отсутствие или слабость инструментов правовой защиты, таких как официальные службы омбудсмена, национальные институты по правам человека или механизмы рассмотрения жалоб и разрешения конфликтов;

г) нехватка или неравномерное распределение финансовых ресурсов и активов или отсутствие доступа к ним может привести к неравенству в плане возможностей и средств к существованию. Недовольные сегменты политической элиты и экстремистские и террористические группы часто используют это неравенство и усиливают расслоение по этническим и региональным признакам и раскол между сельскими и городскими районами;

е) недостаток доступа к ограниченным и зачастую сокращающимся природным ресурсам в сельских общинах, в том числе к сельскохозяйственным и пастбищным землям и водным ресурсам, а также конкуренция за них в сочетании с неэффективным или неравноправным управлением землей и ресурсами могут приводить к межобщинной напряженности, которая также обостряется из-за воздействия изменения климата на выполнение совместных договоренностей, например договоренностей о сезонном перегоне скота;

f) слабая государственная власть, особенно в периферийных районах, может стать причиной конфликтов и нестабильности. Ограниченность инфраструктуры, основных услуг и проблемы в плане безопасности ослабляют легитимность органов государственной власти и могут создать благодатную почву для нестабильности, преступной деятельности, насильственного экстремизма и терроризма;

g) отсутствие ясности и всеохватности в мирных соглашениях и их неэффективное выполнение, раскол среди подписавших их сторон и неполная трансформация экономики конфликтных районов, как правило, способствуют закреплению или возобновлению конфликтов. Вовлечение молодежи и женщин имеет решающее значение для осуществления мирных соглашений, в частности в рамках повестки дня по вопросам молодежи, мира и безопасности и повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности соответственно.

3. Ответные меры Африканского союза и Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности

16. Предотвращение конфликтов и сохранение мира остаются приоритетными задачами для африканских правительств и институтов, Организации Объединенных Наций и других партнеров. Учитывая широкое признание взаимозависимости между миром и развитием, Африканский союз и Организация Объединенных Наций взяли на себя четкое обязательство решать проблемы континента в обеих областях.

17. Совет Безопасности, будучи главным органом по поддержанию международного мира и безопасности, несет ответственность за предотвращение, сдерживание и урегулирование конфликтов и играет в этом деле ключевую роль. В своей резолюции [2282 \(2016\)](#) Совет признал, что развитие, мир и безопасность и права человека связаны между собой и взаимно подкрепляют друг друга и что понятие «сохранение мира» в широком смысле следует трактовать как означающее цель и процесс, включающий, в частности, устранение коренных причин конфликтов. Сотрудничая с Советом мира и безопасности Африканского союза и на стратегической основе уделяя внимание коренным причинам конфликтов, Совет Безопасности имеет все возможности для мобилизации международной поддержки в целях устранения нестабильности, предотвращения насильственных конфликтов и сохранения мира в Африке.

18. Африканский союз и Организация Объединенных Наций разработали механизмы сотрудничества как по вопросам мира и безопасности, так и по вопросам устойчивого развития. Совместные рамочные программы в этих областях⁶ способствуют расширению скоординированных действий обеих организаций по предотвращению конфликтов, сохранению мира и укреплению устойчивости к потрясениям. С 2007 года Совет мира и безопасности и Совет Безопасности ежегодно проводят встречи для рассмотрения вопросов мира и безопасности в Африке, что позволяет этим двум органам действовать сообща и разрабатывать совместные рекомендации. Совет мира и безопасности также ежегодно встречается с Комиссией по миростроительству в целях укрепления партнерства Африканского союза и Организации Объединенных Наций в области миростроительства и постконфликтного восстановления в Африке. Эти организации обсуждают вопросы сотрудничества в областях мира и безопасности, развития и прав

⁶ Совместный рамочный документ Организации Объединенных Наций и Африканского союза об укреплении партнерства в области мира и безопасности; и Рамочный документ Африканского союза и Организации Объединенных Наций об осуществлении Повестки дня Африканского союза на период до 2063 года и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

человека и рассматривают прогресс, достигнутый в выполнении их совместных обязательств в рамках ежегодной конференции Африканского союза и Организации Объединенных Наций, а также в ходе ежегодных межучрежденческих совещаний Комиссии Африканского союза и Секретариата Организации Объединенных Наций и осуществления регулярной координации через посредство Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе. В продолжение независимой оценки партнерства Африканского союза и Организации Объединенных Наций, проведенной в 2020 году, Организация Объединенных Наций в настоящее время проводит анализ существующих механизмов сотрудничества и координации между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, чтобы определить области, требующие рационализации и упрощения. Предпринимаются дополнительные шаги в соответствии с соглашением Генерального секретаря и Председателя Комиссии Африканского союза о необходимости укрепления координационных механизмов для реализации Повестки дня на период до 2030 года и Повестки дня на период до 2063 года после четвертой ежегодной конференции Африканского союза и Организации Объединенных Наций, которая состоялась в виртуальном формате 9 декабря 2020 года.

19. В 2020 году в Африке действовало семь миротворческих операций Организации Объединенных Наций, санкционированных Советом Безопасности. Помимо того, поддержку политических процессов на всем континенте осуществляли 12 специальных политических миссий, две из которых региональные, а одна — институционально ориентированная на Африканский союз. Эти миссии, некоторые из которых действуют совместно с Африканским союзом, составляли примерно половину всех операций в пользу мира Организации Объединенных Наций в мире. Кроме того, Африканский союз активно осуществлял операции по поддержанию мира и специальные инициативы в области безопасности, а на повестке дня его Совета мира и безопасности в 2020 году находились семь странных ситуаций.

20. Повестка дня Комиссии по миростроительству в 2020 году предусматривала обсуждение 10 африканских стран и регионов, и Комиссия определила 17 африканских стран в качестве имеющих право на доступ к Фонду миростроительства из общего числа 24 стран по всему миру. Совместная программа Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и ПРООН, посвященная наращиванию национального потенциала для предотвращения конфликтов, охватывала 25 африканских стран, и в этой связи в канцеляриях координаторов-резидентов были развернуты дополнительные специалисты. Кроме того, Организация Объединенных Наций разработала стратегии предотвращения конфликтов в регионах Африканского Рога, Великих озер и бассейна озера Чад, а также комплексную стратегию Организации Объединенных Наций в отношении Сахеля.

21. В своих усилиях по обеспечению глубокого понимания основополагающих причин конфликтов компонент мира и безопасности Организации Объединенных Наций и страновые группы систематически отслеживают факторы, способствующие нестабильности и конфликтам, в том числе с помощью общих страновых анализов и информационных панелей ПРООН о рисках возникновения кризиса. Кроме того, в рамках Африканской архитектуры мира и безопасности основное внимание уделяется вопросам предотвращения и урегулирования кризисов и конфликтов, в том числе с помощью Континентальной системы раннего предупреждения, с помощью которой проводится сбор и анализ данных для консультирования Совета мира и безопасности.

В. Ситуация в области устойчивого развития в Африке

22. Согласно оценкам Организации Объединенных Наций и Африканского союза, содержащимся в их первом континентальном докладе о ходе осуществления Повестки дня на период до 2063 года, африканские страны добились в среднем стабильного, хотя и ограниченного прогресса в достижении целей в области устойчивого развития. Доклад об индексе и информационных панелях достижения целей в области устойчивого развития в Африке за 2020 год⁷ показал, что наиболее часто наблюдаемыми тенденциями в усилиях континента по достижению всех 17 целей в области устойчивого развития были умеренное улучшение и стагнация (таблица 2). В то время как в трех четвертях африканских стран были отмечены умеренные улучшения в достижении цели 3 в области устойчивого развития (хорошее здоровье и благополучие), более половины стран остались на прежнем уровне в своих усилиях по обеспечению качественного образования (цель 4), чистой воды и санитарии (цель 6) и устойчивых городов и населенных пунктов (цель 11). Большинство африканских стран в соответствии с планом принимают меры по борьбе с изменением климата (цель 13), многие добились умеренного прогресса в ликвидации голода (цель 2) и сохранении экосистем суши (цель 15). Однако пандемия COVID-19 создала препятствия на пути прогресса во всем мире: правительства стран сталкиваются со снижением доходов, нехваткой финансовых средств для развития и необходимостью перераспределения ресурсов для борьбы с чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения.

23. Что касается цели 16 (мир, правосудие и эффективные учреждения), то на всем континенте наблюдается ограниченный прогресс в обеспечении мирного и инклюзивного развития, доступа к правосудию и эффективным учреждениям, что выражается в стагнации в двух третях африканских стран.

Таблица 2

Информация о достижении целей в области устойчивого развития с разбивкой по различным тенденциям и количеству африканских стран

	<i>На пути к цели или сохраняет достигнутые результаты</i>	<i>Умеренное улучшение</i>	<i>Стагнация</i>	<i>Ухудшение</i>	<i>Средний балл регионального индекса</i>
	↑	↗	→	↓	
Цель 1: ликвидация нищеты	13	10	18	7	44,08
Цель 2: ликвидация голода	–	23	29	2	43,89
Цель 3: хорошее здоровье и благополучие	–	41	13	–	48,46
Цель 4: качественное образование	1	13	33	6	48,35
Цель 5: гендерное равенство	2	23	28	–	51,82
Цель 6: чистая вода и санитария	5	22	27	–	53,18
Цель 7: недорогостоящая и чистая энергия	1	22	28	3	46,76

⁷ Эта база данных составлена с использованием различных источников системы Организации Объединенных Наций, включая Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций, Всемирную организацию здравоохранения, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Объединенную программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международную организацию труда, Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам и Всемирный банк.

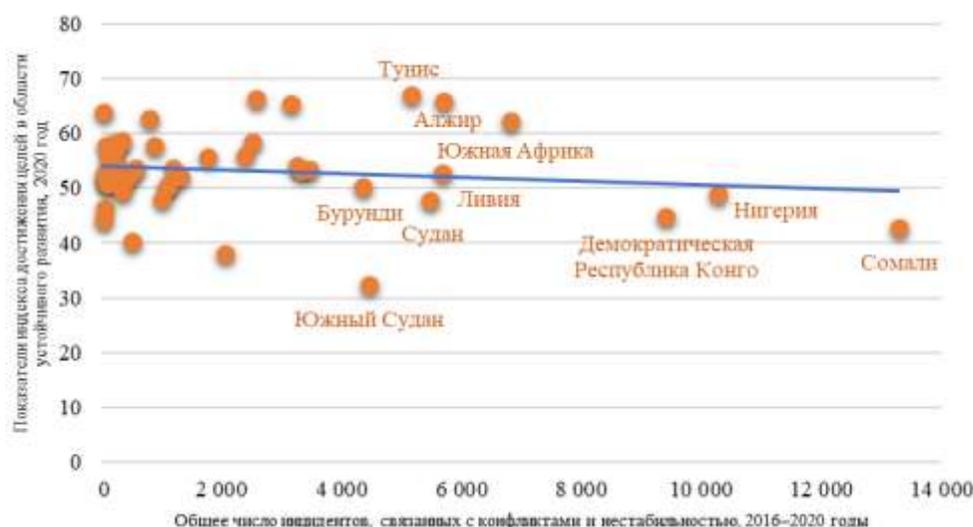
	<i>На пути к цели или сохраняет достигнутые результаты</i>	<i>Умеренное улучшение</i>	<i>Стагнация</i>	<i>Ухудшение</i>	<i>Средний балл регионального индекса</i>
	↑	↗	→	↓	
Цель 8: достойная работа и экономический рост	6	31	13	3	57,21
Цель 9: индустриализация, инновации и инфраструктура	1	16	35	2	24,29
Цель 11: устойчивые города и населенные пункты		14	26	13	46,49
Цель 13: борьба с изменением климата	44	6	1	2	91,22
Цель 14: сохранение морских экосистем		15	18	4	63,02
Цель 15: сохранение экосистем суши	13	20	12	9	70,38
Цель 16: мир, правосудие и эффективные учреждения	2	13	36	3	53,50
Цель 17: партнерство в интересах устойчивого развития	5	15	16	16	52,51

Источник: база данных доклада об индексе и информационных панелях достижения целей в области устойчивого развития в Африке за 2020 год. Для показателей по целям 10 и 12 динамические ряды данных отсутствуют.

24. По существу, анализ связи между реализацией Повестки дня на период до 2030 года и недавними инцидентами, связанными с конфликтами и нестабильностью⁸, в 48 африканских государствах показал, что страны, в которых в период с 2015 по 2020 год произошло больше инцидентов, связанных с конфликтами, имели более низкие показатели достижения целей в области устойчивого развития в Африке за 2020 год. Как показано на рисунке ниже, большее количество конфликтов в целом коррелирует с более низкими показателями достижения целей в области устойчивого развития. В докладе ОЭСР “States of Fragility 2020” («Нестабильные государства, 2020 год») также выявлена четкая взаимосвязь между нестабильностью и темпами устойчивого развития.

⁸ Armed Conflict Location and Event Data Project database, 2020.

Показатели индекса достижения целей в области устойчивого развития и недавние инциденты, связанные с конфликтами и нестабильностью



Примечание: из-за недостаточного количества данных в анализ не включены следующие страны: Кабо-Верде, Коморские острова, Маврикий, Сан-Томе и Принсипи, Сейшельские острова и Экваториальная Гвинея.

Источник: база данных доклада об индексе и информационных панелях достижения целей в области устойчивого развития в Африке за 2020 год и база данных проекта по сбору данных о географии вооруженных конфликтов и связанных с ними событиях, 2020 год.

25. Поэтому для достижения целей в области устойчивого развития и реализации задач, поставленных в Повестке дня на период до 2063 года, крайне важно уделять приоритетное внимание предотвращению конфликтов и систематическому устранению основных причин и движущих сил конфликтов. Для понимания того, что подпитывает нестабильность и конфликты в Африке, необходимо применять многоаспектный подход.

26. Вопрос нестабильности и конфликтов в Африке рассматривается в следующем разделе с точки зрения предоставления государственных услуг с акцентом на то, как отсутствие или неинклюзивное предоставление государственных услуг может стать причиной нестабильности и конфликтов.

III. Непредоставление государственных услуг как один из источников конфликтов в Африке

27. Услуги занимают важное место в повседневной жизни. В целом основные потребности людей везде одинаковы. Они включают потребности в безопасном и достаточном жилье, доступе к питанию, чистой воде и санитарии, здравоохранению и образованию. Эти простые потребности являются универсальными и закреплены в рамках целей в области устойчивого развития. Тем не менее каждый день эти базовые потребности сотен миллионов людей не удовлетворяются.

28. Как подчеркивается в совместном исследовании Организации Объединенных Наций и Всемирного банка «Пути к миру: всеохватные подходы к предотвращению конфликтов с применением насилия», хотя предоставление услуг не является единственным фактором, определяющим легитимность государства, это основная область, в которой граждане непосредственно сталкиваются с

государством и которая формирует их общее мнение о нем. В Африке, где органы государственной власти борются с огромным количеством проблем, включая нехватку ресурсов и ограниченный потенциал, стремительные темпы урбанизации, коррупцию и в некоторых случаях затяжные конфликты, исключение из процесса предоставления услуг имеет доказанную четкую связь с конфликтом — в качестве одного из движущих факторов, повода или благодатной почвы для нестабильности.

29. Когда людям не предоставляются необходимые услуги, это очень часто приводит к тому, что они лишаются доступа к политическим и экономическим процессам, возможностям и механизмам защиты, что подрывает легитимность государства и создает благоприятную почву для массового недовольства и насилия. В некоторых случаях к волнениям и конфликтам может приводить то, как предоставляются услуги, например процессы планирования могут не иметь инклюзивного или транспарентного характера или может возникнуть ощущение несправедливого или неравного обращения⁹.

30. Пандемия COVID-19 привлекла внимание к проблеме нестабильности предоставления услуг по всей Африке, включая ограниченность бюджетных средств, неадекватно функционирующие или слишком загруженные системы здравоохранения, неспособность предоставлять экономическую помощь гражданам, а также длительное закрытие школ и предприятий. Правительства африканских стран вынуждены выделять в связи с этим больше средств в то время, когда их финансовое положение серьезно ухудшилось, в частности из-за сокращения экспорта, снижения налоговых поступлений, уменьшения валютных поступлений и замедления потоков прямых иностранных инвестиций. Во многих странах воздействие пандемии на оказание услуг было незамедлительным и выявило и обострило случаи серьезного структурного неравенства, которое в первую очередь и является движущей силой конфликтов. Маргинализированные группы населения пострадали в непропорционально значительной степени, и во многих случаях это обострило давние обиды. Неэффективное предоставление государственных услуг негативно сказалось в первую очередь на женщинах и девочках, поскольку они выполняют неоплачиваемую работу по уходу, бремя которой увеличилось в связи с пандемией.

31. При рассмотрении вопроса о непредоставлении государственных услуг как одной из причин конфликта перечисленные ниже услуги рассматриваются, в частности, в качестве основных прав человека.

1. Обеспечение жильем

32. В настоящее время в Африке наблюдается серьезный жилищный кризис, вызванный быстрой урбанизацией и ростом населения трущоб. Большинство африканских стран по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами в деле сокращения доли городского населения, живущего в трущобах, что является одним из ключевых показателей цели 11 в области устойчивого развития. Ожидается, что к 2050 году только в странах Африки к югу от Сахары будет проживать до 1,2 миллиарда городских жителей, причем каждый год в неформальных поселениях появляется 4,5 миллиона новых жителей. Разрастание трущоб и неформальных поселений оказывает серьезное воздействие на значительную часть населения континента, поскольку создает такие условия жизни, которые характеризуются неадекватным водоснабжением, отсутствием надлежащих санитарных объектов, переполненностью домов и ветхостью жилья, увеличением числа случаев насилия в отношении женщин и уязвимостью в плане рисков для

⁹ United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D.C., 2018), pp. 158–159.

здоровья. В странах Африки к югу от Сахары 59 процентов городского населения проживает именно в таких поселениях¹⁰, многие из которых известны высоким уровнем преступности и насилия. В последние годы многие ожесточенные акции протеста и столкновения в африканских субрегионах были вызваны отсутствием достаточного жилья или его переполненностью, а также разгулом преступности и перенаселенностью в трущобах.

2. Образование

33. Немногие секторы столь сильно характеризуются глубоко укоренившимися социально-экономическими, культурными, этническими, расовыми, языковыми и другими проблемами, как сектор образования. На континенте проживает самое молодое население в мире — 364 миллиона молодых людей в возрасте от 15 до 35 лет, что создает как проблемы, так и возможности в плане инвестирования в следующее поколение африканских лидеров и предпринимателей. В настоящее время уровень охвата начальным образованием в Африке в среднем превышает 80 процентов¹¹; континенту необходимо преодолеть значительные препятствия в реализации задач цели 4 в области устойчивого развития, связанных со средним, высшим и профессиональным образованием, где зачастую наблюдается заметное неравенство по гендерному, этническому, географическому и языковому признакам. Закрытие школ после начала пандемии COVID-19 усугубило ранее существовавшие формы неравенства, в частности цифровой разрыв, от которого в основном страдают дети, которые и так подвергались наибольшему риску быть исключенными из системы высококачественного образования. Недовольство по поводу отсутствия доступа к образованию и его низкого качества может приводить к эскалации напряженности и насилию. В 2020 году в Африке произошло более 1300 акций протестов, демонстраций с применением насилия, похищений и нападений, связанных с учебными заведениями, преподавателями и учащимися, а также более 100 демонстраций с применением насилия и массовых актов насилия в отношении персонала образовательных учреждений¹².

3. Здравоохранение

34. Достижение справедливых и устойчивых результатов в области здравоохранения оказывает влияние на реализацию практически всех целей в области устойчивого развития. Африканские страны по-прежнему сталкиваются с умеренными или значительными препятствиями на пути снижения смертности от неинфекционных заболеваний (задача 3.4) и обеспечения всеобщего доступа к медицинским услугам (задача 3.8). Кроме того, по состоянию на 2017 год расходы на здравоохранение в процентах от ВВП (задача 3.с) в среднем по континенту составляли всего 5,6 процента. На результаты в области здравоохранения также существенно влияют экономические, социальные и экологические факторы, которые определяют условия жизни людей. Недостатки в сфере здравоохранения наиболее сильно сказываются на уязвимых слоях общества, в частности на женщинах и девочках, которые зачастую больше других страдают от необходимости выполнять неоплачиваемую работу по уходу. С учетом важнейшей роли здравоохранения для сохранения жизни, отсутствие доступа к медицинским услугам может вызвать сильное недовольство и напряженность, особенно во время кризисов в сфере здравоохранения. В 2019 году в 13 африканских странах прошло около 230 акций протеста работников здравоохранения в

¹⁰ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Slum Almanac 2015/2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers* (Nairobi, 2016).

¹¹ UNICEF, Primary education data (2019).

¹² Armed Conflict Location and Event Data Project database, 2020.

связи с плохими условиями труда, нехваткой квалифицированного персонала, насилием в отношении медработников и задолженностью по зарплате¹³. В 2020 году число акций протеста работников здравоохранения увеличилось примерно до 400 в 22 африканских странах, что на 78 процентов больше по сравнению с 2019 годом, причем более 15 из них привели к актам насилия или потребовали вмешательства полиции¹⁴. Это увеличение в основном было связано с пандемией COVID-19.

4. Водоснабжение и санитария

35. Доступ к безопасной воде и санитарным услугам крайне необходим для жизни, здоровья и питания, а также для качества жизни, экономического роста и производительности. Однако по состоянию на 2017 год только 27 процентов жителей стран Африки к югу от Сахары имели доступ к безопасной питьевой воде (задача 6.1) и только 18 процентов имели доступ к безопасным санитарным услугам, причем от неадекватного предоставления этих услуг зачастую больше всего страдают женщины и девочки (задача 6.2). В 2020 году в 28 африканских странах прошло около 500 акций протеста, связанных с водоснабжением и санитарией, включая протесты по поводу отсутствия питьевой воды, перебоев в обеспечении или неадекватного обеспечения питьевой водой или повышения цен на питьевую воду, часто вместе с протестами по поводу отсутствия доступа к электричеству¹⁵. Примерно четверть этих протестов было сопряжено с насилием. Кроме того, часто возникали конфликты по поводу доступа к пунктам водоснабжения и владения ими.

36. Обзор проблем в сфере услуг в Африке позволяет выявить несколько факторов, которые связаны с возникающими в результате этого конфликтами и дестабилизацией, а именно: а) неравный доступ к услугам; б) ограничительные по своему характеру процессы планирования; в) коррупция; и г) предоставление услуг в районах, где бросаются вызовы государственной власти.

A. Неравный доступ к услугам

37. Исключение (как вертикальное, так и горизонтальное) из процесса предоставления услуг является значительным источником неравенства на континенте. Вертикальное исключение связано с различиями между отдельными людьми и в основном проявляется в социально-экономическом неравенстве между домохозяйствами. Горизонтальное исключение связано с проблемами, которые вызваны принадлежностью к той или иной группе, например расовой, этнической, религиозной, языковой, региональной, гендерной идентичностью, возрастом и другими видами принадлежности. Последний тип исключения связан со значительно более высоким риском вооруженных конфликтов, поскольку кровопролитные конфликты обычно происходят между группами — либо между организованной группой и государством, либо между организованными группами с определенной идентичностью¹⁶.

1. Исключение на основании вертикальных факторов

38. Исключение, основанное на вертикальных факторах, существует в основном в социально-экономической сфере, часто в более широком контексте

¹³ Ibid., 2019

¹⁴ Ibid., 2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ *Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development — Report on the World Social Situation 2016* (United Nations publication, 2016).

социально-экономической маргинализации. Подобное исключение вызывает недовольство среди обездоленного населения Африки, порождая протесты, иногда перерастающие в акты насилия. Например, в 2020 году в Намибии, Уганде и Южной Африке прошли протесты в связи с недовольством жильем, в ходе которых обездоленные общины вышли на улицы, требуя постоянного жилья и улучшения условий жизни¹⁷. В Южной Африке в последние годы произошел ряд протестов и беспорядков, связанных с нехваткой услуг, поскольку все большее число сельских жителей переезжает в городские районы, что увеличивает нагрузку на местные органы власти, и без того перегруженные работой по предоставлению услуг¹⁸. В Демократической Республике Конго после президентских выборов в 2018 году было организовано несколько акций протеста с требованием повысить качество государственных и частных услуг и улучшить условия труда.

39. За последние пять лет на континенте также неоднократно происходили бурные студенческие протесты, вызванные нехваткой услуг, что вынудило некоторые университеты приостановить занятия. Эти протесты, как правило, имеют схожие причины, а именно: экономическое неравенство и недостатки в сфере государственного управления, усугубляемые ростом стоимости обучения и стоимости жизни, которая превышает платежеспособность студентов, особенно из маргинализированных общин. Например, в Сенегале акции протестов, вызванные нехваткой средств для финансирования системы образования, составили более трети от общего числа акций протестов в 2014 и 2015 годах и более половины акций протестов в 2018 году¹⁹.

40. Во многих странах из-за продолжающейся пандемии COVID-19 обострилась напряженность в том, что касается доступа к ресурсам, а недавно принятые политические меры привели к дестабилизации обстановки. Согласно сообщениям, в 2020 году в странах Африки прошли демонстрации, связанные с пандемией, причем некоторые из которых были сопряжены с насилием²⁰.

41. В Сьерра-Леоне пандемия усугубила нищету, что в сочетании с уже существовавшим неравенством усилило недовольство, особенно среди молодежи. Также наблюдается рост насилия в отношениях между местными общинами, молодежью и силами безопасности. В 2020 году было зарегистрировано несколько конфликтов, связанных с водоснабжением, поскольку значительная часть населения в маргинальных городских районах не имела доступа к воде в результате введения режима изоляции из-за COVID-19.

42. В ряде случаев связанные с конфликтом перебои в предоставлении основных услуг, например услуг в области здравоохранения, водо- и электроснабжения, приводили к возникновению значительных чрезвычайных гуманитарных потребностей и еще больше ухудшали условия жизни пострадавшего от конфликта населения. Например, в 2020 году в Ливии и Эфиопии произошли связанные с конфликтами перебои с водо- и электроснабжением, что сильно подорвало способность людей справляться с ситуацией во время пандемии, а также повлияло на работу медицинских учреждений и способность общин следовать протоколам профилактики COVID-19. В случае Ливии нехватка услуг и, как следствие, ухудшение условий жизни заставили тысячи ливийцев выйти на улицы во второй половине 2020 года.

¹⁷ Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

¹⁸ Armed Conflict Location and Event Data Project, "South Africa: service delivery at the centre of violent protests", 4 June 2018.

¹⁹ Armed Conflict Location and Event Data Project, "Senegal education protests", 25 May 2018.

²⁰ Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

2. Исключение на основании горизонтальных факторов

43. Во многих африканских странах существует значительное неравенство между группами с точки зрения политической власти, богатства и социального статуса, и эта ситуация становится еще более опасной в тех случаях, когда считается, что принадлежность к той или иной группе определяет доступ к социальным, экономическим или политическим благам, включая предоставление услуг²¹. Например, в Эфиопии волна протестов с 2016 по 2018 год была вызвана утверждениями о неравном доступе к ресурсам и услугам, а также утверждениями о политической изоляции. Хотя первоначально эти протесты были вызваны недовольством из-за местных проблем, многие из них вскоре приобрели этнический характер, что привело к напряженности и насилию, а также к увеличению числа внутренне перемещенных лиц. В Камеруне кажущаяся маргинализация английской системы образования привела к локальному всплеску насилия и в конечном счете к вооруженному конфликту. Несмотря на усилия по устранению недовольства путем децентрализации данной системы, этот конфликт привел к жертвам среди гражданского населения, перемещению людей, повреждению инфраструктуры и уменьшению доступа к образованию для сотен тысяч детей.

44. В различных странах по всему континенту также прошли акции протеста, вызванные языковым, расовым и этническим неравенством в сфере образования. В Южной Африке демонстрации в связи с растущей стоимостью университетского образования в последние годы привлекли внимание к тому, что существует недовольство из-за сохраняющегося расового неравенства²². В своем добровольном национальном обзоре в 2019 году страна обрисовала проблему «самой неравной школьной системы в мире», сложившейся из-за исторических последствий апартеида²³.

45. Горизонтальное исключение может также возникать ситуационно, например в случаях с беженцами или внутренне перемещенными лицами и в случаях совместного проживания с принимающими общинами, а также когда возникает дефицит ресурсов и средств. В Уганде более 1,5 миллиона беженцев используют учебные заведения совместно с принимающими общинами, что приводит к росту напряженности из-за переполненных классов и недостаточного количества учителей и учебных материалов. Помимо этого, в районе Ход-эш-Шарки в Мавритании присутствие беженцев оказало влияние на скудные объемы водных ресурсов, что привело к напряженности в отношениях с принимающими общинами. Такие ситуации все чаще встречаются на континенте, и их влияние может быть значительным, с учетом того, что Африка принимает более 25 процентов беженцев в мире, несмотря на ограниченность ее ресурсов.

46. Признавая роль неравенства в разжигании конфликтов и препятствовании развитию, система Организации Объединенных Наций продолжает поддерживать правительства африканских стран в их усилиях по обеспечению надлежащего предоставления услуг малоимущим и обездоленным общинам. Африканский союз и Организация Объединенных Наций согласовали позиции по северо-западному и юго-западному районам Камеруна и призвали к проведению всеохватного диалога для достижения консенсуса в отношении долгосрочных решений в области государственного управления и содействия устранению недовольства.

²¹ Background paper on Sustainable Development Goal 10: reduced inequality within and among countries (ECA/RFS/2019/4).

²² Armed Conflict Location and Event Data Project, “South Africa: 2015 update”, 11 December 2015.

²³ South Africa, *South Africa’s Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Solving Complex Challenges Together – Voluntary National Review Report 2019* (2019).

47. В Республике Конго Всемирная организация здравоохранения и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения оказали поддержку правительству в расширении медицинских услуг для охвата малообеспеченных и затронутых конфликтом общин, что помогло снизить уровень недовольства. Чтобы ослабить растущую напряженность между беженцами и принимающими общинами из-за доступа беженцев к субсидируемым медицинским услугам, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев субсидирует медицинские услуги для обеих групп. Аналогичные меры были приняты в Руанде, где Организация Объединенных Наций оказывает поддержку беженцам из Бурунди и Демократической Республики Конго, а также принимающим их общинам, предоставляя комплексные бесплатные услуги по охране репродуктивного здоровья и борьбе с ВИЧ.

48. На севере Мали Фонд миростроительства финансирует инициативы Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) по поддержке государственных органов в обеспечении доступа к качественному образованию для уязвимых детей в отдаленных районах Гао и Томбукту, а также по содействию инклюзивному диалогу в общинах для поддержки социальной сплоченности.

49. В Мавритании, где конкуренция за скудные природные ресурсы привела к напряженности между принимающими общинами и беженцами, Фонд миростроительства финансирует инициативы ПРООН, ЮНИСЕФ, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и УВКПЧ по предотвращению конфликтов путем укрепления органов местного управления и механизмов взаимодействия с общинами. Страновая группа Организации Объединенных Наций также продолжает сотрудничать с правительством в целях содействия социальной интеграции посредством реализации программ, направленных на непосредственное решение жилищных проблем уязвимых групп населения, в частности харатинов, которые относятся к числу наиболее уязвимых этнических групп в стране.

В. Ограничительные по своему характеру процессы планирования

50. Процесс планирования и предоставления услуг, включая обеспечение прозрачности и значимого участия населения в принятии решений, наличие и эффективность механизмов надзора и подотчетности, а также наличие механизмов рассмотрения жалоб, оказывает значительное влияние на представления о легитимности и справедливости правительства.

51. Неинклюзивное или нечуткое государственное управление в сочетании с нехваткой подотчетных институтов может создать серьезные препятствия для эффективного предоставления государственных услуг и привести к негативному восприятию государственной власти населением²⁴.

52. Отсутствие прозрачности, например, не только создает возможность коррупции при предоставлении услуг, но и создает у населения ощущение несправедливости или наличия коррупции, что оказывает дестабилизирующее воздействие. В Гвинее, например, уровень заработной платы учителей и нерегулярность выплаты надбавок за выслугу лет в отдаленных сельских районах в сочетании с усматриваемым отсутствием прозрачности в управлении образовательными ресурсами страны привели к забастовкам и демонстрациям учителей из-за заработной платы в 2019 году и в начале 2020 года.

²⁴ United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, pp. 160–161.

53. Отсутствие транспарентности также привело к разграблению складов, где хранились паллиативные медикаменты для лечения COVID-19, в Нигерии в октябре 2020 года. Эти склады были мишенью для критики, поскольку считалось, что местные органы власти хранят предметы чрезвычайной помощи, которые следовало распространить среди населения. Последовавшая за этим полемика усилила поляризацию между правительством и общественностью, ухудшив общую ситуацию в плане безопасности.

54. Организация Объединенных Наций прилагает усилия для содействия более активному вовлечению населения как правительствами африканских стран, так и партнерами по развитию в процессы предоставления услуг, с уделением особого внимания нескольким взаимодополняющим отправным пунктам, включая: а) прямое участие в циклах государственного бюджета, включая планирование, составление, мониторинг и анализ; б) контроль качества работы, в рамках которого граждане могут контролировать и оценивать планирование, предоставление и реформирование государственных услуг; и с) привлечение общественности к деятельности по обеспечению соблюдения правил, регулирующих работу государственных служб, включая механизмы рассмотрения жалоб.

55. Например, в Бурунди ПРООН поддерживает усилия страны по решению жилищных проблем и сокращению масштабов соответствующих конфликтов путем содействия доступу общественности к административным документам и механизмам разрешения конфликтов. В Нигерии ЮНИСЕФ содействует всеохватному процессу принятия решений при проектировании и размещении систем водоснабжения и санитарной инфраструктуры, в том числе путем создания комитетов под руководством общин. В Сьерра-Леоне страновая группа Организации Объединенных Наций и партнеры по процессу развития в сотрудничестве с правительством при разработке проектов применяют подход, учитывающий риск возникновения конфликтов, с тем чтобы обеспечить равное участие по этническим и региональным признакам.

56. В Сомали Фонд миростроительства финансировал экспериментальную программу по расширению услуг, предоставляемых через системы федерального правительства; в рамках этой программы экспериментальные проекты отбираются на основе консультаций с населением. На Мадагаскаре Фонд поддержал принятие новых мер по обеспечению транспарентности и подотчетности в государственных службах. В Мали ПРООН и ЮНИСЕФ поддерживают проект, направленный на повышение эффективности работы государства по предоставлению высококачественных базовых социальных услуг за счет повышения транспарентности, эффективности и подотчетности в управлении бюджетом, в том числе путем поддержки участия граждан в бюджетных процессах.

С. Коррупция

57. В ряде африканских стран слабые институты, нестабильное государственное управление и неэффективные механизмы подотчетности продолжают служить благодатной почвой для коррупции. Страны с самым высоким уровнем коррупции, как правило, входят в число наиболее нестабильных государств²⁵. Что касается предоставления услуг, то данные опроса «Барометр мировой коррупции — Африка-2019» показали, что более четверти жителей континента когда-либо давали взятку при получении государственных услуг, в том числе в

²⁵ Fund for Peace, Fragile States Index database and Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo Conflict Dataset.

области водоснабжения и электроснабжения, здравоохранения и образования. Это примерно 130 миллионов граждан в 35 странах, охваченных опросом²⁶.

58. В Кении жители неформальных поселений часто вынуждены полагаться на мелких частных поставщиков воды, которые зачастую не придерживаются официальной структуры тарифов и взимают более высокую плату. В Нигерии два эмпирических исследования коррупции, проведенные в 2019 году Национальным бюро статистики при поддержке Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, показали, что постоянные просьбы дать взятку по целому ряду услуг, в том числе в области водо- и электроснабжения, санитарии, здравоохранения и образования, приводят к значительному сокращению доступа к государственным услугам и подрывают доверие граждан к государству и его институтам.

59. Коррупция тесно связана с конфликтами и нестабильностью государства. Было установлено, что коррупция обостряет нищету и препятствует усилиям по миростроительству. В целом самые тяжелые последствия коррупции на континенте ложатся на плечи малоимущих, маргинализированных и уязвимых слоев населения, что усугубляет несправедливое распределение богатства и разделение по социальным, гендерным и связанным с идентичностью факторам²⁷. Например, предоставление услуг в Африке все чаще омрачается «секс-шантажом», который проявляется в различных формах, таких как вымогательство секса у учащихся женского пола в обмен на хорошие оценки, сексуальная эксплуатация женщин, обращающихся за медицинской помощью или желающих записать своих детей в школу, и требование секса в обмен на основные услуги в контексте гуманитарных чрезвычайных ситуаций²⁸.

60. Хотя коррупция, связанная с предоставлением услуг, может не быть непосредственной причиной того или иного конфликта, она часто создает условия для процветания преступности и широкого общественного недовольства, что чревато протестами и даже восстаниями. По данным Комиссии по правам человека в Южном Судане, коррупция в стране в сфере услуг и других областях наряду с политической конкуренцией способствует нарушениям прав человека и является одной из основных причин этнических конфликтов, лишая миллионы мирных жителей Южного Судана доступа к основным услугам. В районах с высоким уровнем нестабильности доходы от преступной деятельности могут направляться вооруженным или экстремистским группам и ополченцам, что еще больше усиливает нестабильность.

D. Трудности в области государственного управления

61. Оказание услуг, как и все сферы государственного управления — это не статичная константа, а скорее спектр. Проблемы, которые мешают государственным органам предоставлять услуги, например нехватка ресурсов и ограниченный потенциал, коррупция и конфликты, часто представляют собой те же факторы, которые препятствуют выполнению государством других основных

²⁶ Coralie Pring and Jon Vrushi, *Global Corruption Barometer — Africa 2019: Citizens' Views and Experiences of Corruption* (Berlin, Transparency International, 2019).

²⁷ United Nations, “The United Nations common position to address global corruption challenges — towards UNGASS 2021”, August 2021.

²⁸ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Time is Now: Addressing the Gender Dimensions of Corruption* (Vienna, 2020); Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Global Humanitarian Overview 2021* (Geneva, 2021), p. 51; Hazel Feigenblatt, *Breaking the Silence around Sextortion: The Links between Power, Sex and Corruption* (Berlin, Transparency International, 2020).

обязанностей. В более экстремальных случаях государство может не обеспечить никакого управления в определенных районах в силу не зависящих от него обстоятельств, географических, демографических, инфраструктурных факторов, факторов в плане безопасности или других причин. Именно в этих районах могут расцвести насильственный экстремизм и преступность²⁹.

62. Насильственный экстремизм в Африке обычно зарождается не в крупных городах, а в отдаленных районах, часто в приграничных районах, которые соединяют два или несколько государств и испытывают политическую, экономическую и социальную маргинализацию. Например, в северной части Мали, северо-восточной части Нигерии и прибрежном регионе Кении наблюдаются отсутствие безопасности и низкий уровень развития, чем пользуются экстремистские группы для нападения на подобные плохо управляемые регионы, используя зажигательную риторику, которая находит отклик в недовольных общинах³⁰.

63. Аналогичные события происходят и в других регионах континента, где отсталость и запущенность, выражающиеся в отсутствии доступа к основным услугам, возможностей для получения средств к существованию, личной безопасности и защиты, а также доверия к властям, дают возможность криминальным и экстремистским группировкам укорениться и постепенно завоевать влияние среди населения.

1. Негосударственные вооруженные группы как поставщики услуг

64. Негосударственные вооруженные группы в Африке зачастую используют нестабильность для достижения своих политических целей, часто обеспечивая «безопасность» и «правосудие» и предоставляя такие услуги, как услуги в области здравоохранения, электро- и водоснабжения и санитарии, образования и развития инфраструктуры, на подконтрольных им территориях, чтобы добиться легитимности, укрепить свою репутацию и завербовать новых членов³¹.

65. В бассейне озера Чад нехватка государственных услуг и слабая связь между населением региона и соответствующими государственными органами способствовали вербовке новых членов и распространению влияния экстремистских группировок, таких как «Боко харам» и так называемая «Западноафриканская провинция “Исламского государства”» (ЗАПИГ). Обе группы используют в своих целях то, что государства региона не могут эффективно решать проблемы периферийных районов и урегулировать межобщинные конфликты по поводу ограниченных ресурсов, например водных ресурсов. Например, так называемая «Западноафриканская провинция “Исламского государства”», по сообщениям, заполняет пробелы в государственном управлении и предоставлении услуг, включая рытье колодцев и предоставление базового медицинского обслуживания и исламского образования³².

²⁹ United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, pp. 160–161; United Nations Development Programme (UNDP), Regional Bureau for Africa, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (New York, 2017); UNODC, Urban Safety and Good Governance Initiative, *Safety Governance Approach in Urban Environments for Safe, Inclusive and Resilient Cities*, (Nairobi, 2016).

³⁰ UNDP, *Journey to Extremism in Africa*.

³¹ United Nations, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, “The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism”, June 2020; Mthuli Ncube and Basil Jones, “Drivers and dynamics of fragility in Africa”, *African Economic Brief*, vol. 4, No. 5 (2013).

³² African Union Commission and UNDP, “The impact of the COVID-19 outbreak on governance, peace and security in the Sahel”, Regional Brief (November 2020); International Crisis Group, “Facing the challenge of the Islamic State in West Africa province”, Africa Report No. 273

66. В Сомали такие взаимодополняющие факторы, как хроническая нестабильность государства, оспариваемое положение центральной власти, нестабильное государственное управление и политически мотивированное насилие, создали условия для процветания организаций «Аш-Шабааб», «Исламское государство Ирака и Леванта» и других групп за счет заполнения пробелов в области государственного управления. Эти группировки используют местные (клановые) проблемы и пользуются неспособностью властей предоставлять основные услуги и обеспечивать соблюдение законности на подконтрольных им территориях, и тем самым они укрепляют свое влияние и авторитет³³.

67. В исследовании, проведенном в 2017 году и посвященном динамике вербовки в группы воинствующих экстремистов в Африке, ПРООН установила, что чувство недовольства правительством и ограниченное доверие к нему широко распространены в регионах Африки, в которых отмечаются наибольшие масштабы вербовки в ряды воинствующих экстремистов, сильная корреляция между негативным опытом в области предоставления услуг и вероятностью добровольного вступления людей в группы воинствующих экстремистов. Например, вероятность добровольного вступления в экстремистские группы респондентов, считающих, что правительство их страны обеспечивает образование на уровне «отлично» или «лучше, чем раньше», на 16–26 процентов меньше³⁴.

68. Негосударственные вооруженные группы также используют предоставление услуг в качестве одного из средств получения дохода для поддержки своей деятельности. В некоторых общинах Буркина-Фасо, Мали, Нигера и Центральноафриканской Республики такие группы, к примеру, собирают «налоги» и платят с населения в обмен на услуги. Например, на северо-востоке Центральноафриканской Республики Народный фронт за возрождение Центральной Африки продолжает оказывать «услуги в области безопасности», включая те, которые считаются необходимыми для предоставления услуг здравоохранения и образования, и одновременно собирает незаконные налоги и занимается экономической деятельностью, лишая государство столь необходимых доходов (см. S/2017/639 и S/2019/608).

69. В бассейне озера Чад ПРООН создала Региональный стабилизационный фонд для стран бассейна озера Чад, чтобы расширить спектр мероприятий по стабилизации в Камеруне, Нигере, Нигерии и Чаде. Этот фонд будет служить в качестве механизма быстрого реагирования для поддержки усилий правительств по пресечению деятельности повстанческого движения «Боко харам» путем, в частности, улучшения предоставления основных услуг в целях сокращения нищеты и борьбы с радикализацией и вербовкой молодежи. Параллельно Региональное отделение Организации Объединенных Наций для Центральной Африки и Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки и Сахеля оказывают поддержку в реализации Региональной стратегии по стабилизации, восстановлению и повышению жизнестойкости районов бассейна озера Чад, затронутых деятельностью «Боко харам», Комиссии по бассейну озера Чад.

2. Преступные группировки как поставщики услуг

70. Африка — континент с самыми высокими в мире темпами урбанизации — сталкивается с разрастанием трущоб и неформальных жилищных поселений,

(May 2019); Malik Samuel, “Economics of terrorism in Lake Chad basin”, Institute for Security Studies, 10 July 2019.

³³ United Nations Somalia, *Progress Towards the 2030 Agenda in Somalia: A Companion to the United Nations Common Country Analysis 2020* (September 2020), pp. 113, 116–117, 121.

³⁴ UNDP, *Journey to Extremism in Africa*.

что представляет угрозу для стабильности ее городов и, как следствие, для общей политической стабильности. По оценкам, на менее развитые регионы Восточной Азии, Южной Азии и Африки придется 96 процентов будущего роста городов. Города сталкиваются с нищетой, а также с новыми и всепроникающими рисками, включая терроризм, насилие, преступность, различные формы конфликтов, боевые действия в городах, усиленные меры безопасности и распространение болезней; все это ставит под сомнение способность местных органов власти выполнять свои обязательства³⁵.

71. Поскольку во многих трущобах не предоставляются основные услуги, там появляются альтернативные формы государственного управления. В Кении, например, в трущобах проживает более 60 процентов городского населения страны³⁶. По мере того как местные органы власти пытаются обеспечить основными услугами быстро растущее население, в трущобах страны наблюдается тенденция роста городских преступных групп, наживающихся на предоставлении государственных услуг, что приводит к усилению преступности и в некоторых случаях к ожесточенным конфликтам.

72. Способность органов государственной власти заполнять пробелы в предоставлении услуг в трущобах и неформальных поселениях будет иметь жизненно важное значение для улучшения жизни людей и снижения влияния преступных групп в этих районах. В этом контексте разработанная силами ООН-Хабитат Программа участия в благоустройстве трущоб направлена на улучшение условий жизни миллионов обитателей трущоб и неформальных поселений во всем мире, в том числе в крупных городских центрах Африки, посредством решения главных проблем, затрудняющих жизнь в трущобах: отсутствие адекватных и безопасных жилищных условий, чистой воды, санитарных услуг и гарантированных прав собственности на землю.

IV. Выводы

73. В настоящем докладе приведены примеры того, как исключение тех или иных групп населения при предоставлении услуг может усилить лежащее в основе структурное неравенство и потенциально обострить недовольство и даже спровоцировать конфликт. Неполучение жизненно важных повседневных услуг, таких как доступ к воде и санитарии, образованию, здравоохранению и жилью, усиливает неравенство и может обострить чувство безнадежности, порождаемое нищетой и маргинализацией. С учетом тенденции к росту конфликтов и нестабильности в Африке коллективные усилия Организации Объединенных Наций, Африканского союза, субрегиональных организаций, международных партнеров и гражданского общества как никогда актуальны и необходимы для эффективного предотвращения конфликтов и сохранения мира.

74. Если не решить эти вопросы в Африке, то возникнет риск того, что еще больше усилятся разногласия, разочарования и нестабильность. Организация Объединенных Наций будет поддерживать усилия по улучшению предоставления и распределения услуг на всем континенте, стремясь к ускоренному осуществлению целей и задач Повестки дня на период до 2030 года и Повестки дня на период до 2063 года и руководствуясь подходами, ориентированными на

³⁵ UN-Habitat, *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization* (United Nations publication, 2020); Marcella Guarneri and others, *UN-Habitat: Sub-Saharan Africa Atlas* (Nairobi, UN-Habitat, Regional Office for Africa, 2020).

³⁶ World Bank, *Kenya Economic Update: Housing – Unavailable and Unaffordable*, No. 15 (April 2017).

человека, и принципом «никого не оставить позади». Организация Объединенных Наций также будет продолжать поощрять инновации при осуществлении межкомпонентных мероприятий с учетом взаимосвязи между развитием и нестабильностью в соответствии со своим обязательством по повышению эффективности проведения более комплексного и многоаспектного анализа в рамках всех трех компонентов системы Организации Объединенных Наций, примером чего является настоящий доклад.

75. Генеральный секретарь будет и далее выступать за всеохватное и устойчивое развитие в Африке при поддержке государств-членов и за укрепление потенциала для обеспечения ориентированного на предотвращение конфликтов планирования и достижения результатов в области развития, а также более глубокого понимания взаимосвязи между социально-экономической динамикой и стремлением к сохранению мира в Африке. В этой связи Генеральный секретарь предлагает государствам-членам объединить усилия для того, чтобы:

a) привлекать все слои общества к участию во всех этапах процесса планирования и предоставления услуг при одновременном повышении транспарентности и подотчетности в сфере государственных услуг;

b) обеспечивать, чтобы планирование и предоставление услуг было организовано на основе надежных и дезагрегированных данных;

c) содействовать равному доступу к функционирующим, беспристрастным и оперативно реагирующим механизмам рассмотрения жалоб в целях расширения прав и возможностей всех слоев населения, в частности уязвимых или традиционно маргинализированных групп; расширить охват этих групп услугами, чтобы не дать преступным группировкам воспользоваться отсутствием услуг;

d) расширять права и возможности и укреплять потенциал местных органов власти и административных структур, чтобы они могли играть важную роль в обеспечении справедливого, всеохватного и эффективного предоставления услуг, в том числе во время конфликтов и периодов повышенной нестабильности. По мере того как Африка продолжает стремительно урбанизоваться, необходимы активные меры по предотвращению углубления разрыва между городом и деревней и усилению неравенства;

e) обеспечивать справедливость, инклюзивность и транспарентность в краткосрочной перспективе при принятии устойчивых мер по реагированию на пандемию COVID-19 и восстановлению после нее, включая распределение вакцин.

76. Для осуществления мероприятий в рамках десятилетия действий по достижению целей в области устойчивого развития и усилий Африки по реализации устремлений Повестки дня на период до 2063 года потребуются конкретные и смелые действия по сокращению неравенства. Устойчивое, справедливое и всеохватное предоставление услуг является одним из ключевых факторов сокращения различных форм неравенства, и для этого потребуются достаточные и предсказуемые финансовые ресурсы. Понимание на местном уровне взаимосвязи между всеохватным предоставлением услуг и угрозами сохранению мира будет также служить ориентиром для укрепления многосекторальных и многосторонних партнерств при эффективной координации и расстановке приоритетов в целях реализации концепции «Африка, какой мы хотим ее видеть».